

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ANALIZA RAVNANJA S PROJEKTOM V SLOVENSKI DRŽAVNI  
UPRAVI**

Ljubljana, september 2016

NATAŠA DOLANC JERMAN

## IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Nataša Dolanc Jerman, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Analiza ravnanja s projektom v slovenski državni upravi, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Rudijem Rozmanom

### IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis študentke: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>1 RAVNANJE S PROJEKTI .....</b>	<b>7</b>
1.1 Opredelitev projekta .....	7
1.2 Vrste projektov .....	10
1.3 Program projektov, program aktivnosti in portfelj projektov.....	11
1.4 Življenjski cikel projekta .....	14
1.5 Ravnanje s projekti .....	17
1.6 Planiranje projekta .....	19
1.6.1 Planiranje tehničnih in drugih organizacijskih struktur .....	19
1.6.2 Udeleženci v projektu .....	23
1.6.3 Ravnanje s tveganji v projektu.....	24
1.7 Uveljavljanje projekta: ravnanje z zmožnostmi zaposlenih, vodenje, motiviranje in komuniciranje .....	26
1.7.1 Ravnanje z zmožnostmi članov projektnega tima.....	27
1.7.2 Vodenje projektnega tima .....	28
1.7.3 Komuniciranje v timu .....	29
1.7.4 Motiviranje.....	29
1.8 Kontroliranje projekta.....	30
1.9 Sistemska podpora projektom oziroma ravnanju s projekti .....	33
1.9.1 Organizacijski predpisi, metodologije in standardi ravnanja s projekti.....	33
1.9.2 Kultura projekta .....	33
1.9.3 Projektni informacijski sistem .....	34
1.9.4 Projektna pisarna.....	35
<b>2 SLOVENSKA DRŽAVNA UPRAVA IN PROJEKTI.....</b>	<b>36</b>
2.1 Opredelitev državne uprave .....	36
2.2 Financiranje dejavnosti (javne) državne uprave (NRP) in podporni informacijski sistemi za potrebe priprave in izvrševanja proračuna .....	37
2.2.1 Razlika med izvajanjem rednih, zakonsko določenih nalog in projektom v NRP .....	38
2.2.2 Podporni informacijski sistemi za potrebe priprave in izvrševanja proračuna .....	40
2.3 Investicije in projekti v državni upravi .....	42
2.3.1 Vrste investicij, ki jih določa in uravnava državna uprava .....	42
2.4 Življenjski cikel investicijskega projekta v NRP.....	46
2.4.1 Odločitev o investiciji – faza snovanja .....	46
2.4.2 Ravnanje s projektom - faza priprave, izvedbe in ugotavljanja učinkov .....	48
<b>3 ANALIZA RAVNANJA Z GRADBENIMI PROJEKTI V DRŽAVNI UPRAVI.....</b>	<b>50</b>
3.1 Sodila za izbor preučevanih ministrstev .....	50
3.2 Obseg gradbenih investicij v posameznih resorjih .....	52

3.3	Izhodišča za izvedbo intervjuja .....	56
3.4	Opis ravnanja z gradbenimi investicijami/projekti kot povzetek intervjujev.....	58
3.4.1	Organizacijska struktura .....	58
3.4.2	Faza snovanja in priprave investicije/projekta.....	60
3.4.3	Proces kontroliranja .....	63
3.4.4	Nadstavba ravnanju s projekti.....	64
3.5	Analiza ravnanja z gradbenimi investicijami/projekti v prvih dveh fazah projektnega cikla .....	64
3.5.1	Glavne pomanjkljivosti ravnanja z investicijami in projekti .....	64
3.5.2	Obravnava nevrtačljivih točk pri ravnanju z investicijami in s projekti .....	67
3.5.2.1	Zagotavljanje uspešnosti in učinkovitosti investicij .....	67
3.5.2.2	Zagotavljanje učinkovitosti investicijskih projektov .....	68
<b>4</b>	<b>PREDLOGI IZBOLJŠAV .....</b>	<b>69</b>
4.1	Medresorske projektne skupine in izobraževanje ter promoviranje projektnega managementa.....	69
4.2	Izobraževanje s področja izdelave in presojanja investicijske dokumentacije.....	69
4.3	Izboljšanje informacijskega sistema.....	70
	<b>SKLEP .....</b>	<b>71</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI.....</b>	<b>74</b>
	<b>PRILOGE</b>	

## KAZALO TABEL

Tabela 1:	Lastnosti posameznih tipov aktivnosti .....	9
Tabela 2:	Ključne razlike med formalno hierarhično skupino in timom .....	28
Tabela 3:	Analiza vseh zaključenih investicij po vrstah .....	45
Tabela 4:	Mejne vrednosti investicij po UEM za obvezno izdelavo posameznega investicijskega dokumenta.....	50
Tabela 5:	Število novo-uvrščenih investicij/projektov po resorjih v izbranih letih .....	51
Tabela 6:	Zaključene investicije/projekti skrbnika MI po vrstah.....	53
Tabela 7:	Zaključene investicije/projekti skrbnika MIZŠ po vrstah .....	54
Tabela 8:	Zaključene investicije/projekti skrbnika MZ po vrstah.....	54
Tabela 9:	Zaključene investicije/projekti skrbnika MDDSZ po vrstah.....	55
Tabela 10:	Zaključene investicije/projekti skrbnika MOP po vrstah.....	55
Tabela 11:	Zaključene investicije/projekti skrbnika MK po vrstah .....	56

## KAZALO SLIK

Slika 1:	Struktura tretjega dela državnega proračuna ali NRP .....	13
Slika 2:	Obseg stroškov in vpliv ravnateljstva v življenjskem ciklu projekta .....	16

Slika 3: Upravljavsko – ravnalni proces.....	18
Slika 4: Skupine udeležencev .....	23
Slika 5: Matrika tveganj .....	25
Slika 6: Projekt: Opravljanje redne dejavnosti (v mlrd EUR).....	39
Slika 7: Delež izdatkov za posamezne vrste investicij v enoletnih proračunih (rebalansih) in zaključnih računih vrednostno– povprečje let 2011-2014 .....	44
Slika 8: Zaključene Investicije/projekti skrbnika MGRT (število, delež).....	52
Slika 9: Snovanje in priprava investicije/projekta skozi točke, kjer prihaja do težav .....	66



## UVOD

Slovenska država je podobno kot večina evropskih in drugih držav v krizi, ki je ni samo sama zakrivila, ampak je globalna. Izhod iz nje bo težak in ne gre zgolj za odločitev o neokeynesianskem ali neoliberalističnem modelu reševanja. Kranjec (2012, str. 6) meni, da gre za dosti več kot za poenostavljeno gledanje na keynesianizem in liberalizem in da pri tem liberalizem razumemo kot okolje, v katerem je možno udejanjiti svobodno pobudo ob spoštovanju zakonitosti. Vsekakor bo Država in njena vloga še vedno potrebna. Le-ta mora narediti preboj s pomočjo obeh pristopov, saj je bila že Friedmanova ideja (1962) za delovanje države in hkrati tudi, da pustimo ljudem pobudo, a ne tako, da bi izigrali zakone, goljufali in najemali delavce, ki jih nikoli ne plačajo. Tematika je še toliko bolj aktualna zaradi finančne krize in recesije na gospodarskem področju, ki tudi ni omejena le na Slovenijo. V preteklosti smo bili priča nekaterim ukrepom fiskalne politike, ki so znatno prispevali k zmanjševanju javno-finančnih virov tako za redno delovanje državne uprave, to je ministrstev in organov v sestavi, kot tudi krčenje na investicijskem področju. Po drugi strani pa je ravno zato, da se iz gospodarske krize izkopljemo, še **kako potrebna pospešena investicijska dejavnost same države**. Strinjam se z Naomi Klein (2014), da neoliberalna politika, katere glavni avtor je Friedman, ni uspela rešiti gospodarskih problemov, marveč je vodila k celi vrsti težav v državah, ki so jo bile prisiljene upoštevati. Seveda pa mora biti delovanje države v reševanju gospodarstva smiselno.

Že nekajkrat v zgodovini je bil v času gospodarskih kriz povečan pritisk na dejavnost države, ki poleg zahteve po delovanju trga sloni na potrebi po aktivnejši vlogi države v usmerjanju gospodarstva, novi in večji socialni kontroli v družbi, želji po bolj egalitarni razdelitvi bogastva, povečani skrbi za okolje in za socialne potrebe človeka ipd. Nadalje mora država zagotoviti preboj iz krize z rastjo in z razvojem. Pri tem je razvoj širši pojem kot sama rast, ker vključuje ne le rast nacionalnega produkta, pač pa tudi transformacijo gospodarstva. **Rast in razvoj dosežemo predvsem s povečanimi, ustreznimi in uspešnimi investicijami**. Investicije je pri tem seveda treba skrbno določiti in ob tem upoštevati njihov razvojni pomen. Zato je ključnega pomena določiti strategije razvoja in s tem tudi investicije; prav tako pa je pomembno, **kako učinkovito te investicije izvesti**.

Država bo tudi v prihodnosti usmerjala gospodarstvo. Sama bo neposredno sodelovala v pripravi in sprejemanju teh usmeritev, pa tudi odločala o investicijah, nakupih in prodaji podjetij ter podobnih spremembah. Še vedno velja, da največ prispevajo k rasti in razvoju opredmetene **gradbene investicije**, predvsem investicije v prometno, komunalno in drugo infrastrukturo. Te dejavnosti zahtevajo **projektni pristop**, da bodo čim bolj smiselno izvedene. V razvitih gospodarstvih smotrnost investiranja države s tem pristopom zagotavljajo že dlje časa, medtem ko je bil v Sloveniji nekako »uradno« osvojen šele leta 1999 z objavo »Metodologije vodenja projektov v državni upravi«. Baranskaya (2007, str. 8) trdi, da bi se tudi države v tranziciji lahko učinkoviteje lotevale nameranih sprememb

v družbi preko **uvajanja in uporabe projektnega managementa** kot to poznajo v razvitih državah, ob poprejšnji opredelitvi in analizi posebnosti le-tega v državni upravi.

Zakaj naj bi tu odigrala ključno vlogo prav državna uprava? Države izvajajo državno oblast po različnih načelih delitve državne oblasti. Tudi Republika Slovenija kot večina drugih držav deli oblast na zakonodajno, sodno in izvršilno. Izvršilni del oblasti, ki nas v tem delu zanima, izvajajo vlada in upravni organi zlasti **z izvajanjem zakonov ter politik in strategij**. Pri tem so upravni organi **ministrstva**, ki opravljajo **naloge državne uprave** na podlagi ustave. Ustava sicer omogoča tudi prenos opravljanja nekaterih funkcij uprave z javnim pooblastilom drugim pravnim osebam oziroma posameznikom izven sistema državne uprave (Kovač, 2010, str. 6). Vendar nas ta prenos v tem delu ne bo zanimal, pač pa le izvajanje upravnih funkcij po ministrstvih.

V zvezi z ministrstvi je uveljavljeno **resorno načelo**, kar pomeni, da se posamezno ministrstvo ustanovi za eno ali več med seboj povezanih upravnih področij. Število ministrstev je posredno določeno že z zakonom o vladi, ki določa, koliko ministrov z resorji vlada ima. Število resorjev oz. ministrov je skozi čas zelo spremenljivo v smislu pojmovanja upravljanja posameznih vodilnih političnih opcij. V magistrskem delu se bom ukvarjala z ministrstvi v smislu resorjev ne glede na trenutno in kakršnokoli vmesno poimenovanje.

Prek izvajanja politik in strategij državna uprava s projektnim pristopom lahko vpliva na uspešno in učinkovito uveljavljanje sprememb, ki zagotavljajo rast in razvoj. Kako je s tem pristopom v Sloveniji? V preteklosti je bilo narejeno več **analiz ravnanja s projekti v državni upravi**. Prva analiza je bila narejena že takoj v desetletju po osamosvojitvi, to je v letu 1999. Iz omenjenih analiz je težko sklepati na celovito in dejansko stanje, vseeno pa je razvidno, da se sorazmerno majhen delež dela v državni upravi, ki bi sicer zahteval projektni način dela, ureja in izvaja na ta način. Leta 2000 je raziskava preko višjih upravnih delavcev zajela skoraj vsa ministrstva, organe v sestavi, vladne službe ter upravne enote. Ugotovljeno je bilo, da je projektno ravnanje prisotno le na 19 % področja dela državne uprave. V okviru raziskave celotnega dela in delovanja ministrstev je bila leta 2002 izvedena tudi analiza projektnega managementa, ki je razkrila, da je stopnja razvitosti in uporabe ravnanja s projekti po ministrstvih zelo različna. Kasneje vseobsegajočih analiz na področju javnega projektnega pristopa ne beležimo (Žurga, 2004, str. 86).

Nekaj posameznih parcialnih analiz projektnega ravnanja s študijo primerov je bilo narejenih tudi v zadnjih 10 letih v obliki magistrskih nalog, vendar pretežno za projekte, ki se financirajo s sredstvi skupnih evropskih politik ter za projekte s področja informacijske tehnologije.

Še najmanj pa se omenjene analize ukvarjajo **z gradbenimi investicijami** in njihovim ravnanjem v slovenski državni upravi. Ob razvitju posameznih metodologij vodenja



projektov (kot bomo videli kasneje gre za neustrezno poimenovanje – pravilneje ravnanja s projekti) posebej za državno upravo in posebej prevedbo metodologij za vodenje evropskih projektov se je gradbene investicije puščalo ob strani, čeprav ne moremo zanikati njihovega največjega **multiplikativnega učinka na rast in razvoj** gospodarstva.

Omenjene analize so sicer prikazale, da naj bi bila uporaba projektnega managementa na tem področju prisotna, vendar se pogosto projektni management ne izvaja tako, da bi v zadovoljivi meri dosegli cilje projektov. Pri ravnanju z investicijskimi projekti v državni upravi in v njihovem izvajanju prihaja do vrste pomanjkljivosti, ki so deloma enake kot pri investicijskih projektih nasploh, deloma pa so specifične vezane na državno upravo.

Slednje je zlasti povezano s pomanjkanjem finančnih sredstev ob istočasni potrebi po reševanju gospodarstva in družbe iz krize. Prav zato je nujno, da se izberejo **ustrezne investicije**, kar vpliva na **uspešnost gospodarstva**; **izbrane investicije** je potrebno **dobro pripraviti**, kar omogoča večjo učinkovitost. Smotrno in učinkovito izvedbo investicij omogoča prav uporaba projektnega ravnanja. Kritična je že sama priprava investicijskih odločitev. Ta nastopi v začetnih fazah življenjskega cikla projektov: **v snovanju in v pripravi**. Proces ravnanja projekta, ki je v nalogi najbolj zastopan, pa je **planiranje**.

Problemsko stanje ravnanja z investicijskimi projekti v državni upravi zato zahteva temeljito analizo področja in predlaganje utemeljenih rešitev. Vsebina naloge je osredotočena na ravnanje z njimi v njihovi začetni fazi življenjskega cikla.

Na tem mestu tudi pojasnujem, da sem se zavestno odločila za uporabo slovenskih izrazov kot so: »**ravnanje s projektom**«, ravnateljstvo (projekta), uravnavanje (projekta), kar sicer ni običajno in pogosto v slovenski strokovni javnosti. V številnih slovenskih strokovnih delih sem zasledila naklonjenost avtorjev do tujk in se pogosteje uporablja izraz »**projektni management**« (tudi tega bom zaradi pogostosti in vsebinske ustreznosti v nekaterih primerih uporabila) ali popačeno poslovenjeni »**projektni menedžment**«. Vsi izrazi so enako-pomenski v uporabi. Večji problem je uporaba neustreznih izrazov kot so **vodenje ali upravljanje projektov**. To napačno poimenovanje se pojavlja že v podjetjih, pa tudi državna uprava pri tem ni izjema. Tako se vodenje pogosto v praksi zamenjuje z ravnanjem ali managementom, čeprav je v teoriji jasno, da je vodenje (angl. *Leadership*) le del ravnanja s projektom, upravljanje pa je ravnanju nadrejeno. V nalogi bom poskušala biti v največji meri dosledna v uporabi ustreznih slovenskih izrazov razen v določenih primerih citiranja posameznega avtorja ali vira.

Namen magistrskega preučevanja in dela je doseči **večjo uspešnost investicij** v državni upravi s pomočjo njihove skrbne izbire in dodatno z **izvajanjem projektnega managementa učinkovitost** investicijskih projektov. Ugotovitve so namenjene tako izboljšanju **investicijskih odločitev**, ki morajo zagotoviti uspešnost investicij, po drugi

strani pa izboljšanju **projektnih odločitev**, ki bodo skrajšale roke, znižale stroške in povečale kakovost izvajanja izbranih investicij.

Vsebina naloge je namenjena pripravljavcem strategij razvoja in s tem posredno investicij, prav tako pa vsem ravnateljem projektov nasploh, še posebej tistim, ki delajo v državni upravi ali pa tistim, ki bi se s tem izzivom radi spopadli in nadgradili področje. Poudarek v magistrskem delu bo prav na drugem delu. Vpogled v središče projektnega ravnanja s posebnostmi državne uprave bo koristil tudi političnim odločevalcem vključno s poslanci v državnem zboru.

Rezultati tega dela bodo pomembni tudi za mojo osebno rast in pomoč na delovnem mestu. Delam na Ministrstvu za finance v direktoratu za proračun, v sektorju za razvoj sistema proračuna. Delo sektorja lahko razdelimo na dva dela in sicer:

- razvijanje sistemskih rešitev na področju proračuna in javnih financ ter
- uravnavanje sistema priprave, planiranja, izvajanja in kontrole investicij, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna v tesni povezavi s proračunskim načrtovanjem in izvrševanjem, kar poteka preko tretjega dela proračuna Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) t. j. Načrta razvojnih programov (v nadaljevanju NRP).

Sektor na področju **investicij** skrbi za **usklajenost zakonov in drugih predpisov v zvezi z investicijami** in drugimi razvojnimi projekti, ki se pripravljajo in obravnavajo na področju javnih financ in tudi širše. Izdaja predhodna mnenja k predlogom uvrstitve novih projektov ali večjih sprememb veljavnih projektov v načrt razvojnih programov med proračunskim letom ter nudi **strokovno pomoč pri pripravi investicijske dokumentacije**.

Magistrsko delo bo pomembno za nadaljnji poglobljeni uvid v situacijo pri planiranju, izvajanju in kontroliranju gradbenih investicij s pomočjo projektnega ravnanja, ki bo sektorju in celotni državni upravi omogočalo boljše razumevanje procesa projektnega ravnanja. Na ta način bo sektor lažje nudil ustrezno pomoč resorjem pri planiranju in kontroli projektov, predvsem v navezavi na informacijsko podporo. Ker gre za neposredno povezanost s proračunom, je tako neposredno ob ustreznem planiranju mogoče nemoteno zagotavljati proračunske vire za izvajanje teh projektov.

Cilj magistrskega dela je predvsem ugotoviti šibke točke v ravnanju z gradbenimi projekti v državni upravi s poudarkom na **fazi snovanja in priprave življenjskega cikla gradbenega projekta**, kjer imamo opravka predvsem s procesom planiranja kot procesom ravnanja s projektom. **Planiranje je tudi temelj vsem drugim procesom in strukturam projektnega ravnanja kot sta uveljavljanje in kontroliranje**. V tem delu želim tudi predlagati izboljšave. V manjši meri, povezano z ravnanjem s projekti, pa je cilj tudi izboljšati same investicijske odločitve, zlasti zaradi omejitev finančnih sredstev v slovenskem proračunu.

Pri tem faze v življenjskem ciklu projekta (ožje: snovanje, priprava, izvedba in zaključek) ne smemo zamenjevati s procesom projektnega ravnanja (načrtovanje, uveljavljanje, kontrola), čeprav so nekateri avtorji, kot so Meredith in Mantel (2009), Morris in Pinto (2007) in Milošević (2003) s svojim poimenovanjem in opredelitvijo temu precej blizu. Vendar so faze projekta bolj vsebinske, vsaka vključuje neki izdelek, ki nastane v sklopu zaokroženih aktivnosti; kot na primer investicijska dokumentacija, plan projekta, elaborat in podobno. Stare (2011, str. 19) trdi, da je treba za vsako fazo izvesti celoten proces (načrtovanje, organiziranje, vodenje in kontroliranje) ravnanja s projektom.

Zakaj bo v okviru ravnanja s projekti veljala posebna pozornost prav začetnim fazam projekta in planiranju? V obstoječem stanju ni težko spoznati, da sta brez vnaprej zastavljenega cilja in poti do njega neposredno delovanje in izvedba nesmotrna in neučinkovita. Planiranje torej omogoča in vnaprej zagotavlja smotrnost človekovega delovanja. Seveda je pomembna tudi kontrola projektov, s katero si prizadevamo doseči planirano. Planiranje in kontrola sta procesa, ki zagotavljata učinkovito izvedbo. Nista pa izvedbena procesa (Rozman & Kovač, 2012, str. 51). Samega uveljavljanja projektov se bom sicer dotaknila, ne bo pa predmet podrobnejšega preučevanja.

Dejstvo je tudi, da je pri obvladovanju gradbenih projektov v državni upravi najpogosteje **naročnik projektov država**, kar pomeni, da je njena vloga največja prav v fazi snovanja in priprave ter tudi načrtovanja in kontrole, izvedbo pa prevzame izbrani zunanji izvajalec.

Kot delne cilje naloge navajam samo določitev obravnavanih projektov in njihovo povezavo s strateškimi – investicijskimi odločitvami. Prav tako bo delen cilj prikaz in analiza organizacije odločanja v okviru projektov.

Domnevam, da sedanji parcialno vzpostavljen proces ravnanja projektov v slovenski državni upravi ne deluje ustrezno in posledično projekti ne dosegajo svojih ciljev. Dodatno je s sedanjimi orodji spremljanja investicijskih projektov to učinkovitost težko analizirati in so nujni predlogi za izboljšanje. V okviru temeljnega cilja in delnih ciljev magistrskega dela želim preveriti naslednji hipotezi:

- **Uspešnost investicijskih projektov** je vprašljiva zaradi odvisnosti od spremenljivosti strateških odločitev, ki so politično pogojene.
- Obstaja **pozitivna** povezava med **uspešno** izvedenim ravnanjem s projektom, zlasti načrtovanjem v začetnih fazah življenjskega cikla investicijskih projektov in **učinkovitostjo** zaključenih investicijskih projektov.

V zvezi s tem bom prikazala tudi predloge za izboljšave.

Postavljene cilje nameravam doseči predvsem z uporabo metode analize obstoječega stanja ob primerjavi z ustreznim želenim stanjem. Analizo ravnanja s projekti v državni upravi s predlogi izboljšav bom izvedla s primerjavo ustreznega ravnanja (poudarek na načrtovanju in začetnih fazah projekta) s projekti nasploh in investicijskimi projekti v državni upravi posebej kot jih predlaga **literatura** oz. **praksa**. Izhajala bom iz svojih izkušenj kot uslužbenka ministrstva za finance na eni strani in razumevanja ravnateljev projektov, pridobljenega z intervjuji z njimi (imenovani tudi projektni vodje) po resornih ministrstvih.

Analizirala bom obstoječe podatke o zaključenih projektih v NRP. To je tretji del proračuna, ki je bil uveden z zakonom, ki ureja javne finance od konca leta 1999. Z njim je bilo uveljavljeno, da se izdatki proračuna za investicije in državne pomoči izkazujejo za obdobje štirih let skupaj z vsemi viri financiranja (proračunski in ostali viri). Na tej podlagi je bil prvi proračun v treh delih sprejet za leto 2001. V naslednjih letih se je NRP vsebinsko dopolnjeval in razvijal v smeri večletnega pristopa pri načrtovanju proračunskih izdatkov za investicijske projekte in programe, državne pomoči ter odhodke, povezane s financiranjem skupnih evropskih politik in drugih donacij. V teh okvirih je bilo na letni ravni zajetih cca četrtina proračunskih odhodkov. Desetletje po uvedbi NRP se je ta okvir s pripravo k rezultatom usmerjenega proračuna za leto 2011 razširil na celoten proračun. V NRP so sedaj vsi proračunski odhodki, poleg tistih, ki se nanašajo na razvojno politiko države in so prikazani v obliki konkretnih projektov, tudi ostali odhodki, vezani na te redne (vsakodnevne) aktivnosti.

Vse te podatke z vso njihovo zgodovino beleži enotni računovodski sistem Ministrstva za finance (v nadaljevanju MFERAC). V teh izbranih resorjih, ki so letno skrbniki za več kot 10 projektov, bom s projektnimi **ravnatelji**, ki so tudi v informacijskem sistemu **zabeleženi kot ravnatelji največ projektom** (zabeleženi kot projektni vodje), izvedla **intervju** o problematiki. Vsi ti ravnatelji projektov so v večini tudi ravnatelji programov in portfelja projektov, zato je analiza z njihovo pomočjo toliko bolj razširjena in povezana tudi z upravljanjem projektov. S tem bo poglobljena analiza izvajanja projektov sicer zaključena z ugotovitvijo vzrokov težav, vendar se bo delo nadaljevalo s predlaganjem možnih rešitev.

Pri izdelavi magistrskega dela bom uporabila več analitičnih in raziskovalnih metod. Ključni bosta analiza ravnanja s preteklimi projekti in primerjalno raziskovanje ter metoda vprašalnika (intervju). Predlogi za izboljšave bodo sledili.

V okviru študije primerov projektov, ki je metoda, s katero se zagotavlja sistematičen pristop k dogodkom, zbiranje podatkov, analiziranje informacij in poročanje o rezultatih, bom s pomočjo proučevanja zaključenih projektov podrobno analizirala planiranje v začetnih fazah življenjskega cikla projekta pri snovanju in pripravi v posameznih izbranih in dosegljivih resorjih.

Na koncu bom z metodo sinteze skušala priti do konkretnih zaključkov in predlogov za dopolnitev procesa planiranja in kontroliranja investicijskih projektov v državni upravi. Povzela bom spoznanja in ugotovitve dopolnjujočih se načinov preučevanja.

Magistrsko delo je razdeljeno na uvod, štiri poglavja in sklep. Sledila si bodo v logičnem zaporedju od splošnega h konkretnemu predmetu preučevanja – investicijskim projektom v državni upravi oziroma ravnanju z njimi. Od splošnega k konkretnemu je razporejena tudi snov znotraj posameznih poglavij, torej že dodaja posebnosti državne uprave.

Po uvodnem delu je najprej opredeljen projekt ter ravnanje s projekti v splošnem kot teoretični del. Ta del je namenoma nekoliko širši, saj vključuje osnovne značilnosti ravnanja s projekti v slovenski državni upravi. V okviru teoretičnega dela je predstavljen bolj sistematičen prikaz projekta in zagotovljena medsebojna povezanost.

V drugem poglavju je predstavljena slovenska državna uprava. Dotakne se vseh možnih projektov, s katerimi državna uprava upravlja in ravna in kako to ločuje od redne dejavnosti. Sledil bo izbor resorjev, ki v večji meri ravnaajo z gradbenimi projekti ter opis stanja kot sledi iz informacijskega sistema.

Sledilo bo poglavje razumevanja procesov po posameznih izbranih ministrstvih. Pripravila sem ga s pomočjo intervjujev ravnateljev projektov, njihove analize in lastnega razumevanja izpostavljenega problema. V zadnjem vsebinskem poglavju bom predlagala konkretne spremembe oziroma dopolnitve obstoječega sistema, ki bi bile nujne za zagotavljanje uspešnega upravljanja sistema javnih investicij v Sloveniji ob upoštevanju projektnega pristopa. V sklepnem delu bom povzela zaključne ugotovitve magistrskega dela.

## **1 RAVNANJE S PROJEKTI**

### **1.1 Opredelitev projekta**

Definicije projekta so bile v zgodovini in so tudi danes številne. So si pa bolj ali manj podobne, razlikujejo se predvsem v tem, katere njegove osnovne značilnosti bolj izpostavljajo.

Etimološki slovar (Snoj, 2015) pravi, da gre za tujko, ki izhaja iz latinskega glagola »proiectum«, ki pomeni »vreči predse«, ali kot smo besedo pravzaprav že osvojili in bi po slovensko rekli tudi »projicirati«. Ta opredelitev dobro pokaže na pomen **predhodnega zamišljanja** oziroma **planiranja** pri ravnanju s projektom. Uvodoma smo že ugotovili, da je ta proces ključnega pomena za smotrno izvedbo projekta.

Med pisci, ki prakso ravnanja s projekti dvigujejo na raven teorije, izpostavljam Locka (2013, str. 1), ki sicer ne prispeva svoje definicije projekta. Ugotavlja pa, da je njegova osnovna značilnost novost. Niti dva projekta si nikoli nista povsem enaka. Tako je korak projekta pogosto korak v neznanu, povezan z **negotovostjo in tveganjem**. Trdi tudi, da je projektov več vrst in so njihove značilnosti odvisne od le-teh.

Najvišja avtoriteta managementa, Project Management Institut (v nadaljevanju PMI), projekt razlaga kot **začasni podjem za ustvarjanje enkratnega proizvoda, storitve ali učinka**. Četudi se v izvajanju projekta lahko pojavljajo kakšni ponovljivi elementi, ta ponovljivost ne spremeni temeljne značilnosti: **enkratnosti projektnega podviga** (PMI, 2008, str. 5).

Na osnovi proučitve literature lahko rečemo, da se vse definicije projektov opirajo na povsem enake ključne lastnosti projektov, razlika je v izpostavljenem številu in podrobnosti opredelitve posameznih od teh. Te ključne lastnosti, ki jih najdemo pri različnih avtorjih kot so Burke (2003), Frame (2003), Meredith in Mantel (2009) ter tudi PMI (2008), so:

- **Začasnost in končnost:** Tu se poudarja razlikovanje s ponavljajočimi se procesi, ki se trajno izvajajo. Omejen je s svojim začetnim in končnim datumom. Ni pa nujno, da je ta začasnost kratkega trajanja. Treba je ločiti končnost projekta od trajnosti proizvoda projekta.
- **Enkratnost:** Z njo je mišljena tako unikatnost proizvodov, storitev in rezultatov projekta kot tudi neponovljivost projekta samega. Ta ne bo nikoli več potekal na enak način, kakor tudi ne z enakimi udeleženci in deležniki.
- **Usmerjenost k cilju:** V projektu se želi doseči en ali več ciljev in namen vseh aktivnosti je doseganje teh ciljev.
- **Omejenost:** Največkrat omenjane omejitve so kakovost, končni rok in finančna sredstva, imenovane pogosto tudi trojna omejitev (angl. *Triple constraint*). K tem Gilb (1997) dodaja še zakonodajo, etiko, lokalno skupnost in socialni vidik.
- **Kompleksnost:** Projekt ima lahko zelo kompleksne cilje, kar zahteva veliko medsebojno prepletenih aktivnosti ter ljudi s širokim spektrom veščin, odgovornosti in pristojnosti. Zahteva veliko usklajevanja, tako znotraj projekta kot med projekti.
- **Povezanost in soodvisnost** projektnih aktivnosti: Projektne aktivnosti so soodvisne in povezane med seboj. Nekatere aktivnosti se ne morejo začeti preden se nekatere druge ne končajo, zaradi česar lahko nastopijo dodatne omejitve z razpoložljivostjo ljudi in drugih virov, ker le ti niso na voljo v zadostni količini v zahtevanem, omejenem času.
- **Konfliktnost:** Konfliktnost se kaže organizacijsko; ravnatelj projekta je lahko v nasprotju z interesi, cilji in željami linijskih ravnateljev in tudi z drugimi ravnatelji projektov. Tudi izvajalci so v navzkrižju pristojnosti dveh ali več nadrejenih. Nasprotni interesi so tudi med udeleženci projekta: naročnikom, združbo, projektnim timom in javnostjo.

- **Tveganost:** Je povezana z enkratnostjo in konfliktnostjo. Vsak projekt se sooča z velikim številom nepredvidenih motenj, ki jih povzroči naročnik, težave pri izvedbi, v okolju, vreme, javnost, spremembe zakonodaje in podobno. Za vse te težave ni vnaprej pripravljenih in preizkušenih rešitev in lahko ogrozijo uspeh ali samo učinkovitost projekta.

V državni upravi imamo težave s pojmovanjem projekta še posebej, ker je »zapovedan« kot oblika umestitve v proračun za nekatere tipe aktivnosti ali če se financirajo iz določenih namenskih virov. In tako razmišljanje o vsebinskem pristopu oblikovanja projekta redko nastopi. Prav zato pritrjujem razlagi Grita (2011, str. 16), ki izhaja iz načina **umestitve projekta v združbo** tj. skupino ljudi, ki dela. Pravi, da imamo v združbah najmanj tri tipe dejavnosti: improvizirane, rutinske in projektno osnovane aktivnosti. Povsem enako je v državni upravi. Vse tri pojavne oblike aktivnosti so podrobneje opisane v Tabeli 1. Dodana vrednost tabele je v tem, da nam pokaže, kako je projektni pristop vmesni, **učljivi člen** med kaosom in razumljivo vsakodnevno rutino ter vodi v spremembe.

*Tabela 1: Lastnosti posameznih tipov aktivnosti*

<b>Lastnosti</b>	<b>Improviziranje</b>	<b>Projektni pristop</b>	<b>Rutina</b>
<b>Kdaj?</b>	Ad hoc	Predvidljivo	Ponavljajoče se
<b>Učinek?</b>	Negotov	Precej gotov	Povsem gotov
<b>Seznanjenost?</b>	Novo, nenadno	Novo, planirano	Dobro znano
<b>Svoboda?</b>	Veliko svobode	Primerna količina	Malo svobode
<b>Postopek?</b>	Kaotičen	Naraščajoče razumljiv	Razumljiv

*Vir: R. Grit, Project Management: A Practical Approach, 2011, str. 17.*

Grit (2011, str. 16) tako razume projekt kot povsem praktično organizacijsko strukturo: kot **skupino ljudi**, pogosto iz različnih področij specialnosti, ki delajo skupaj **začasno** s ciljem doseči **določene učinke** znotraj predhodno **določenega proračuna**.

V sami praksi projektnega pristopa v državni upravi se v ospredje postavi problem **ločitve projekta od stalne dejavnosti**. PMI (2008, str. 5) pravi, da je stalna dejavnost ponavljajoč se proces, ki **sledi obstoječim organizacijskim strukturam**. Pri njej ni negotovosti.

Nadalje imamo opredelitev projekta, ki koristi omejitvi delovanja na projektu v državni upravi. Opredelitev pravi, da je projekt množica povezanih aktivnosti, ki so **relativno ločene od drugih dejavnosti**. Projekt ima določen namen in cilje. Namen je izven projekta, kot uspešnost izbrane investicije; cilji projekta pa so nam že znani stroški, roki in kakovost. Projekt je lahko del širšega **programa**; vendar je njegova prednost v tem, da določi manjšo, jasno razmejeno dejavnost, ki ima svoje cilje, različne možnosti izvedbe (alternative) in aktivnosti. Projekt olajša ravnateljem določanje zadolžitvev, poenostavi

kontrolo in udeleženi člani ob dosežku čutijo zadovoljstvo in ponos (Newman, Warren, & McGill, 1987, str. 140).

Pri projektih v državni upravi igra pomembno vlogo upoštevanje stroškov, zlasti v povezavi s finančnimi viri. Prav tako je pomembna preglednost procesa odločanja o izbiri investicij. In tudi v ravnanju s projektom pri npr. izbiri izvajalca moramo biti dosledni. Te procese v državni upravi urejajo predpisi s področja javnih financ. Najpomembnejša sta Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur.l. RS, št. 60/06, 54/10 27/16, v nadaljevanju UEM, 2006) in veljavni Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2016 in 2017 (Ur.l. RS, št. 96/15 in 46/16, v nadaljevanju ZIPRS).

Ti opredeljujejo projekt kot ekonomsko **nedeljivo celoto aktivnosti**, ki izpolnjujejo natančno določeno (tehnično-tehnološko) **funkcijo** in imajo jasno **opredeljene cilje**, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila. Projekt ima vnaprej določeno **trajanje**, ki je omejeno z **datumom začetka in konca**.

Pri tej definiciji imamo problem, saj ciljev projekta ne opredeli dovolj natančno. Opredeljeni so zgolj **kvalitativno kot vedno prisotni pri projektih**. Pri tem predpostavljamo, da so ti cilji lahko **kvantitativno različni**, vendar vedno povezani z **učinkovitostjo (roki, stroški in kakovostjo)**. Šele ti različni kvantitativni cilji izkazujejo neponovljivost – izvirnost vsakega projekta. To lastnost pa upošteva ravnanje s projektom, ki poskuša zagotoviti čim boljše doseganje teh kvantitativno določenih ciljev.

Tu se strinjam z Youngom (2007, str. 9), ki pravi, da imamo na začetku projekta običajno znan le končni cilj, proces izvedbe je okvirno lahko podoben primerljivemu predhodnemu projektu, vendar zaradi različnih dejavnikov (naročnik, proizvod, okolje) ni povsem enak. **Za vsak projekt je treba vedno znova opredeliti poti za doseg ciljev** (aktivnosti, vire in drugo). Pri projektu po potrebi le začasno sodelujejo ljudje z različnih področij združbe, različnih krajev iz države ali zunaj nje. Lahko ga torej razumemo **kot enkratni podjem zunaj običajnih postopkov**.

## 1.2 Vrste projektov

Pri sami opredelitvi projekta se je Lock (2013, str. 7) neposredno navezal na vrste projektov. Razlikuje štiri glavne tipe: gradbene projekte, proizvodne projekte, projekte, ki omogočajo organizacijske spremembe ter projekte raziskovanja in razvoja.

Najpogostejša delitev je glede na **učinke projekta**, ki je v grobem lahko **proizvod** ali **storitev** (Rozman & Stare, 2008, str. 10). Sorodna je delitev na »**trde**« in »**mehke**« (Carroll, 2006, str. 13-14). Pri tem so prvi grajeni na temelju jasnih, dokazljivih in določenih ciljev (npr. gradnja ceste), medtem ko imajo drugi manj opredmetene cilje, **bolj**



so usmerjeni v ljudi in bolj odvisni od udeležencev projekta (npr. oblikovanje združbe/organizacije).

Tako v navedenem smislu v teoriji in praksi državne uprave poznamo in pogosto govorimo o »**investicijah**« in »**ne-investicijah**«. Javnofinančni predpisi ločijo investicije v:

- nakup, gradnjo, posodobitev, rekonstrukcijo in investicijsko vzdrževanje osnovnih sredstev (objektov, opreme, zemljišč, nematerialnega premoženja, blagovnih rezerv in strateških zalog) in
- druge investicije, ki prispevajo k trajnostnemu razvoju družbe, blaginji in kakovosti življenja državljanov Republike Slovenije (na primer izobraževanje, raziskovanje in razvijanje, vzpostavljanje organizacije) (UEM, 2006, 3. člen).

V tem delu je pomembno spoznanje, katere vrste projektov imamo v javni upravi in jih uravnava neposredno državna uprava preko proračuna. Predmet podrobnega proučevanja so prikazane investicije: **gradbene investicije, posodobitve in rekonstrukcije osnovnih sredstev kot objektov** v celostni obliki: še s predhodno pripravo in nakupom zemljišča, nabavo opreme za objekt in z izobraževanjem ter usposobitvijo osebja za uspešno obratovanje in izvajanje storitev, ki jih naj bi nudila država. **Tovrstne investicije se organizacijsko izvajajo kot projekti.**

Pomembna za potrebe tega dela je tudi delitev projekta **glede na naročnika**. Ta je lahko posameznik, podjetje, porabnik ali država. Še bolj pomembno pa je, ali govorimo o **notranjem ali zunanjem naročniku** projekta, pri čemer je zunanji zunaj združbe, ki bo projekt izvajala (Rozman & Stare, 2008, str. 11).

Ugotavljamo, da v primeru ravnanja z gradbenim projektom v **državni upravi govorimo o notranjem naročniku** projekta ne glede, da je ta lahko fizično razdeljen na ministrstvo (državna uprava) in javni zavod, ki je pooblaščen za izvajanje storitev v javnem interesu in kasneje dobi opredmeteno investicijo v uporabo in upravljanje.

Razvrstitev po velikosti projektov najdemo pri več avtorjih (npr. Turner, 1993), kjer imamo majhne, srednje, velike in tudi več-projektne projekte (programe). Sodila za razvrstitev so različna kot na primer vrednost investicije, število udeležencev, kompleksnost aktivnosti, trajanje in podobno.

### **1.3 Program projektov, program aktivnosti in portfelj projektov**

Pomen termina **program**, s katerim končujem prejšnje podpoglavje, je pogosti spremljevalec projektov v državni upravi. Tako kot v združbah, imamo tudi v državni upravi **več sorodnih in med seboj povezanih projektov**, ki si z drugimi projekti in

skupinami projektov konkurirajo za omejena finančna sredstva in druge vire (Rozman & Stare, 2008, str. 10).

PMI (2008, str. 9) skuša razložiti pojem program kot skupino povezanih projektov, s katerimi se ravna skupno in na usklajen način in s tem pridobi dodatne koristi (sinergije) in kontrolo v primerjavi z ravnanjem s posameznim projektom.

Enako pojmovanje ima Morris (2003, str. 11), ki pravi, da je program nabor projektov, ki imajo skupne poslovne cilje in si pogosto delijo tudi vire.

Grit (2011, str. 52) nam praktično pojasnjuje program projektov kot številne povezane projekte, katerih cilj je poleg svojih ciljev doseči tudi cilje združbe. Pomen takšnih programov, ki sledijo strategijam združbe je, da še bolj posegajo na območje upravljanja – zavezano jim mora biti celokupno ravnateljstvo združbe.

Žurga (2004, str. 52) pojmuje program (projektov) kot začasno organizacijsko strukturo za izvajanje zelo kompleksnih procesov. Projekti znotraj programa so tesno povezani s krovnimi cilji programa, krovnimi strategijami ter skupnimi procesi in metodami. Njihovo trajanje je srednje dolgo oziroma dolgo; to je od šest mesecev do treh let.

Javnofinančni predpisi pojem program razumejo na dva načina oziroma na dveh ravneh. Prvi je uporabljen kot v prej navedeni v literaturi, medtem ko imamo tudi program, ki ne zajema projektov, temveč investicijske aktivnosti ali kot pravita Rozman in Stare (2008, str. 10), da program pomeni več ponavljajočih se dejavnosti, npr. program financiranja nepridobitnih stanovanj, ki se ponavlja vsako leto.

Tako je v UEM zapisano, da je program več različnih, vendar medsebojno usklajenih investicijskih aktivnosti, pri katerih so cilji opredeljeni v okviru skupnega namena (politike) in ga je mogoče ovrednotiti in časovno razmejiti. V program se lahko združijo dejavnosti tudi, če gre za več podobnih investicij ali druge smiselno povezane posamične ukrepe manjših vrednosti oziroma aktivnosti, ki so po vsebini, zasnovi in obsegu zaključena celota, za katerega veljajo isti postopki in merila kot za posamičen investicijski projekt. Takšni primeri so npr. načrt investicijskega vzdrževanja, načrt oziroma program izobraževanja, socialnega varstva in podobno.

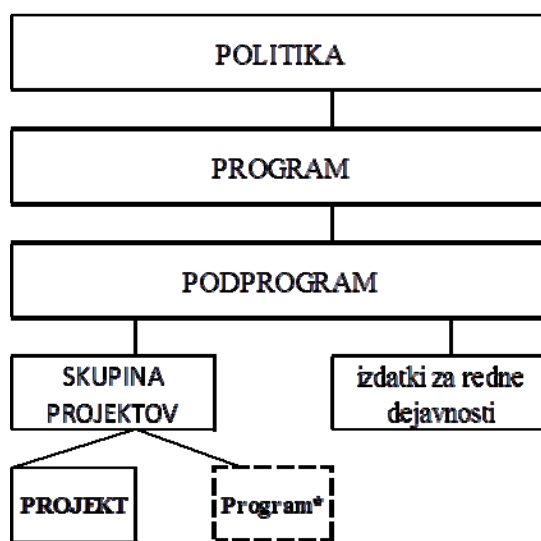
Ta rešitev v državni upravi za program, ki naj ne bi vseboval projektov, pač pa le investicijske aktivnosti, je nastala v zadnjem času predvsem kot odgovor na pritiske uvrščanja operacij v NRP. Izraz operacija izhaja iz napačnega prevoda evropskih uredb o financiranju projektov s področja evropske kohezijske in regionalne ter strukturne politike. V praksi ni vedno postavljen enačaj med operacijo in projektom. Tako je operacija lahko večji projekt ali več manjših konkretnih projektov, izbranih na javnem razpisu; investitor/naročnik vsakega od njih je druga javna ali zasebna pravna oseba. Ta skupek

projektov ima značilnosti programa projektov, saj ti sledijo istemu namenu in imajo skupne cilje. Zagotovljeno jim je tudi uravnavanje ter ravnateljvanje na višjem nivoju pri pooblaščenem Ministrstvu kot posredniškem telesu. Vendar pa se ne morejo v samem proračunu obravnavati skupaj s projekti na enaki ravni. Takšni projekti morajo biti tudi prikazani ločeno in se v program (ali operacijo) združijo v okviru skupine projektov kot na sliki 1.

V tem duhu torej imamo na enaki ravni projekt in program kot skupek istovrstnih manjših investicijskih aktivnosti, ki same po sebi niso projekt. Takšen primer je npr. program investicijskega vzdrževanja in dodatnih nakupov računalniške opreme nekega organa (investitorja) v nekem omejenem časovnem obdobju, program usposabljanja ali izobraževanja in podobno.

Slika 1 nam prikazuje umestitev programa in programa\* v proračun. Razvidno je, da se izraz program enkrat uporablja kot nadrejen podprogramu in skupini projektov, drugič (kot označen z \*) v smislu skupka investicijskih aktivnosti in je izenačen s projektom.

*Slika 1: Struktura tretjega dela državnega proračuna ali NRP*



Res je, da sam prikaz oziroma rešitev ter tudi poimenovanje ni najbolj sistematično in logično, kajti politika (angl. *Policy*) sicer usmerja, vendar ne programe in projekte, marveč predvsem strategije, npr. investicije. Programi in podprogrami so skupine povezanih projektov, izdatki za redne dejavnosti pa vsebinsko ne štejejo skupaj s projekti in nadrejeno strukturo, saj nimajo značilnosti (kot programi), da bi vnašali večje spremembe v združbo (Rozman & Stare, 2008, str. 272).

Pojem program se v javnofinančnih predpisih odseva v definiciji **celovitega projekta**, ki pravi da tega sestavlja več investicijskih projektov, od katerih je vsak tehnično-tehnološko in ekonomsko zaokrožena celota, ki dosega cilje v okviru skupnega namena. V tako

skupino spadajo projekti, ki izpolnjujejo določene pogoje, kot na primer: so na istem območju ali vzdolž istega transportnega koridorja, dosegajo skupen merljiv cilj, so del splošnega načrta za to področje ali koridor. Medtem ko z istim terminom naslavlja program *Guide to Cost – Benefit analysis of investment projects* (2008), ki pravi da skupino projektov izkazuje umeščenost v ožji prostor ali znotraj nekega transportnega koridorja, doseganje običajnega merljivega rezultata, pripadnost splošnemu načrtu za ta prostor ali transportni koridor ali jih nadzira eno telo (agencija), ki hkrati tudi koordinira in spremlja.

Omenimo še portfelj projektov, ki je nabor vseh projektov v združbi. Portfelj projektov je pojmu program projektov nadrejen, kajti portfelj lahko vsebuje več programov projektov ter druge posamezne projekte.

## 1.4 Življenjski cikel projekta

Iz samih definicij projekta smo že spoznali, da ima vsak projekt svoj točno določen začetek in točno določen konec. Vemo tudi, da je vsak projekt v svojem bistvu enkratno – unikaten in se v povsem enaki obliki ne ponovi. Tako morda ni najbolj jasno, zakaj govorimo o ciklu projekta. Bolj pravilen izraz bi bil potek ali življenje projekta. Pri tem naslovu ostajam, ker se na ta način pojavlja v domači in tuji literaturi. Avtorji se pri navajanju življenjskega cikla delijo na več enot, in sicer:

- nekateri obravnavajo zgolj izvedbeni del projekta,
- spet drugi pri tem upoštevajo tudi ravnanje s projektom,
- tretji obravnavajo celotno ekonomsko dobo in torej tudi trajanje rezultata projekta.

Ne glede na to da projekti variirajo glede na velikost in kompleksnost, lahko rečemo, da je najsplošnejša opredelitev faz projekta skozi življenjski cikel tista, ki jo obravnavajo Cleland (1990), Frame (2003), Dinsmore in Cabanis-Brewin (2010) in so naslednje:

- uvodna faza ali snovanje projekta,
- začetek ali priprava projekta,
- izvedba projekta in
- zaključevanje projekta.

Silič in Wohinz (2001, str. 9) v *Metodologiji vodenja projektov v državni upravi: področje informacijske tehnologije* (v nadaljevanju krajše MVPDU-IT) pojmujeta faze podobno, le poimenovanja so malenkost drugačna. Strinjata se, da so mejniki med temi fazami vedno neki izdelki – pogosto dokumenti, ki hkrati predstavljajo glavne točke nadzora projekta. Tako drugo fazo imenujeta fazo vzpostavitve projekta in tudi rezultat te faze se imenuje vzpostavitveni dokument projekta.

Te dokumente, ki nastajajo v prvih dveh fazah življenja projekta, bom naštel in jih primerjala s predpisanimi dokumenti na področju javne uprave (vsebovanimi v UEM), saj ocenjujem, da so za določanje uspešnosti in učinkovitost investicijskih (gradbenih) projektov večjega pomena in se bom v nadaljevanju magistrskega dela z njimi ukvarjala še podrobneje.

Največ avtorjev se strinja, da se projekt v združbi začne z **internim naročilom** projekta, ki je izhodni dokument faze snovanja. Z njim se obelodani obstoj investicijskega projekta, začrta njegov obseg, namen in kvalitativne cilje; izkažejo se potrebe po virih, izdelana je okvirna ocena stroškov in učinkov, izdelana se matrika tveganj. Teh dokumentov, ki jih vzporejamo z naročilom, je na področju javne uprave več. Prvi, najosnovnejši je Dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju DIIP). PMI (2008) vsebine naročila še razširi in sicer na podrobnejše potrebe in pričakovanja udeležencev, ključne časovne mejnike, postavitev in analizo potrebne organizacije za izvedbo, dodatna širša tveganja (vplivneži), okoljevarstvene in druge omejitve ter izračun dodane vrednosti oziroma upravičenosti projekta. Vse navedeno je v predpisih javne uprave fazno zastopano v naslednjih dokumentih, razvrščenih po vrstnem redu nastajanja: v Predinvesticijski zasnovi (v nadaljevanju PIZ), v Investicijskem programu (v nadaljevanju IP) in v Študiji izvedbe (v nadaljevanju ŠI).

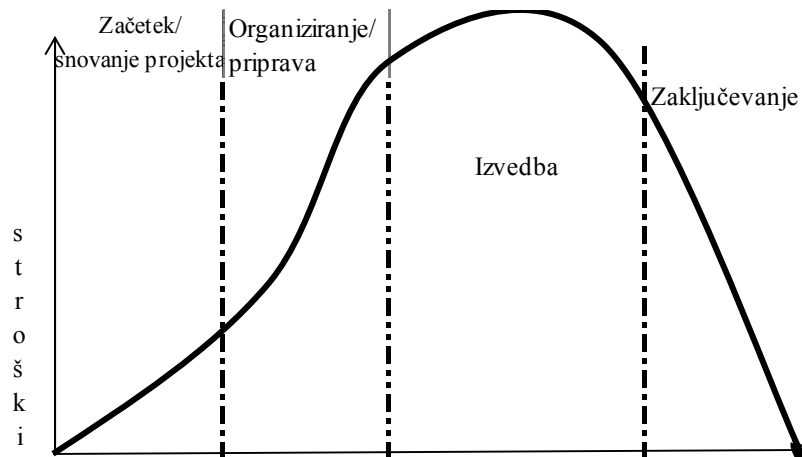
Dokument, ki je rezultat faze priprave projekta v slovenski teoriji projektnega managementa imenujemo **elaborat**, po vzoru Hauca (Stare, 2011, str. 23), čigar vhodni dokument je naročilo projekta. Ta vsebuje nove ključne vsebine, kot so terminski plan, plan obremenitve virov, stroškov in obvladovanj tveganj ter tudi organizacijo vključenih udeležencev in dodatno plan obvladovanja informacij ter dokumentacije. Enačaj z dokumenti po javnofinančnih predpisih tukaj postavimo s ponudbo izvajalca, ki sledi razpisni dokumentaciji s prilogami (organizacija, podrobna členitev stroškov in virov, tveganj in drugo).

V fazi izvedbe splošna teorija omenja redna poročila o izvedbi, prav tako UEM uvaja Poročilo o izvajanju (v nadaljevanju PI), ki naj se pripravlja vsaj enkrat letno ali ob opažanjih večjih odmikov (časovnih ali stroškovnih).

Ob zaključevanju projekta imamo različico rednih poročil, imenovano končno poročilo, ki dokončno predstavi rezultate, vsa odstopanja, njihove razloge. Analizo le-teh in dokumentiranje pridobljenih izkušenj se podkrepi s post-vrednotenjem, po UEM v obliki izdelave Novelacije investicijskega programa (v nadaljevanju NIP).

Slika 2 nam grafično prikaže raven stroškov, angažiranja osebja in vpliva ravnateljstva na projekt v vsaki posamezni fazi projektnega cikla.

Slika 2: Obseg stroškov in vpliv ravnateljstva v življenjskem ciklu projekta



Vir: PMI, *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*, 2008, str. 16.

Vidimo, da so v začetku stroški in število zaposlenih oziroma angažiranih na projektu zelo nizki. Svoj vrh dosežejo v izvedbeni fazi. Na koncu, v zaključni fazi projekta pa so vsi stroški kot tudi število zaposlenih na projektu spet relativno nizki.

Lock (2013, str. 9) je predstavnik tistih, ki menijo, da je treba za pravo razumevanje življenjskega cikla projekta tega še razširiti in vanj zajeti ekonomsko dobo rezultata projekta (angl. *Life Cycle History*). Takšen zajem obsega definiranje projekta, izvedbo, dobo koristnosti (ekonomsko dobo rezultata projekta) in fazo odstranitve projekta. Doba koristnosti obsega čas, ko se predvidene koristi udejanjijo. Nazadnje pride projekt do točke, ko se koristi ne realizirajo več in je treba rezultat projekta (objekt, ureditev) odstraniti. Pri tem je treba razmišljati o ekoloških posledicah odpadkov in ustreznem ravnanju z njimi. So pa tudi primeri, ko se lahko produkt proda novemu investitorju, ki ga bo ob določenih popravkih usposobil za novo dobo koristnosti. Vse to je potrebno že v fazi priprave upoštevati v izračunih izvedljivosti in upravičenosti. V vsaki od teh faz ima projekt svoje vzroke za uspeh ali propad (Lock, 2013, str. 20).

UEM se s to fazo še vedno ukvarja in kot dokument nadzora predlaga **Poročilo o spremljanju rezultatov in učinkov**.

Pri vsem tem imamo tri ključne igralce, ki so v času ekonomske dobe projekta različno prisotni: naročnik/uporabnik, pogodbenik – podjetje oz. združba, ki projekt prevzame v izvajanje in projektni ravnatelj kot oseba, ki je zaposlena bodisi pri naročniku bodisi pri pogodbeniku.

Če povežemo življenjski cikel projekta z vlogami naročnika in projektne ravnatelja, vidimo, da izvedbeni projekti za zunanjega naročnika naj ne bi imeli faze snovanja znotraj opazovane združbe. Snovanje in pripravo investicijskega projekta izvede naročnik,

izvajalec pa se odloča le na podlagi razlike med stroški in ceno. Tudi priprava ali vzpostavitev projekta (MVPDU-IT) je pri takšnih projektih drugačna, saj je v fazi ponudbe le plan aktivnosti in potrebnih virov ter stroškov, dokončna priprava pa sledi, ko podjetje pridobi posel (Stare, 2011, str. 21).

V državni upravi na področju proučevanja in analize, ki je izbrana, torej za notranjega naročnika oziroma ko je državna uprava naročnik, je faza snovanja in priprave ključnega pomena in pravzaprav predstavlja projekt sama zase.

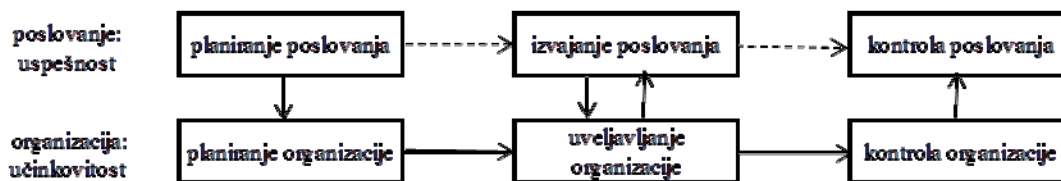
## 1.5 Ravnanje s projekti

Pred opredelitvijo ravnanja s projekti ali projektnega managementa (menedžment) bom predstavila ravnateljevanje v splošnem. Že Lipovec je razdelil ravnanje na planiranje, uveljavljanje in kontrolo (1987, str. 223 – 231). Pri tem ni posebej izpostavljajal poslovnega in organizacijskega dela, vendar se jih iz njegovih del da razbrati. Potemtakem moramo predhodno razčleniti upravljalno – ravnalni proces in tako ločimo:

- **Planiranje poslovanja:** To je planiranje celote združbe, podjetja, ki je več kot le seštevek članov in njihovih prizadevanj. Tudi planiranje samo izvajajo ti posamezniki. Njihove zadolžitve, odgovornosti, položaj, avtoriteta, vloga v komuniciranju in drugo morajo biti vnaprej določeni.
- **Planiranje organizacije:** Vsa ta vnaprej planirana razmerja se imenujejo organizacijske strukture. Hkrati se planirajo tudi organizacijski procesi.
- **Uveljavljanje organizacije:** Zamišljeno organizacijo je treba uresničiti, uveljaviti. To je delo ravnateljev in ne zaposlenih. Najprej je treba pridobiti in razvijati zaposlene oziroma njihove zmožnosti – kadrovska funkcija ali ravnanje z zmožnostmi zaposlenih in drugič, izvedbo dejavnosti zaposlenih je treba sprožiti; to je nanje vplivati, komunicirati z njimi, jih motivirati in voditi v ožjem smislu (skupaj vodenje v širšem smislu).
- **Kontrolo organizacije:** Dejanska organizacija vedno odstopa od zamišljene. Kontroliramo, ali zaposleni izvajajo svoje zadolžitve ustrezno planu, ali delujejo v okviru svojih zadolžitev, odgovornosti in avtoritete, ali organizacijski procesi potekajo kot so bili zamišljeni.
- **Kontrolo poslovanja:** Prav tako lahko prihaja do odstopanj v procesu izvajanja oz. poslovanja. Slednje kontroliramo ob določenih časovnih presekih, povečini na letni ravni; v zaključnih poročilih in v zaključnem računu združbe (Rozman & Kovač, 2012, str. 58 – 59).

Te procese grafično prikazuje Slika 3, pri čemer pri poslovanju zasledujemo uspešnost, pri organizaciji pa učinkovitost. V prvi del smiselno spadajo strategije/investicije, v drugega pa projekti.

Slika 3: Upravljavsko – ravnalni proces



Vir: R. Rozman & J. Kovač, *Management*, 2012, str. 59.

Vse to se nanaša na ravnateljevanje kot celoto v združbah. Da pa bi proces uravnavanja načrtovanja, uveljavljanja in kontroliranja v večji meri dosegel svoj cilj, vsak predmet uravnavamo v obravnavanem procesu.

V zgornjem ali poslovnem delu gre v primeru investicij za njihovo planiranje (analiza izvedljivosti in uspešnosti), njihovo izvedbo in kontrolo; cilj in **mera uspeha je npr. donosnost investicije**. V spodnjem delu pa gre za projekte.

Značilnosti ravnanja s projektom so tesno povezane z značilnostmi projekta. **Pri projektu se tehnično usklajujejo aktivnosti, sredstva in druge poslovne prvine**. Ker teh ravnalec v projektu ne pozna v podrobnosti, gre pravzaprav bolj za **usklajevanje ciljev aktivnosti, ciljev in interesov članov** oz. udeležencev, njihove avtoritete in podobno.

**Odločanje** se nanaša na povezovanje teh aktivnosti, na določanje rokov, zagotavljanje kakovosti projekta, dodeljevanje sredstev in ljudi. Ker so aktivnosti močno prepletene med seboj, je odločanje še toliko bolj zahtevno. V okviru aktivnosti je odločanje prepuščeno posameznim nosilcem – izvajalcem aktivnosti. **Merilo odločitvam je učinkovitost**.

**Načrtovanje projekta** zajema načrtovanje ciljev, ki izvirajo iz namena, kot ga določi naročnik, zatem se načrtuje podrobna organizacija: časovni roki, zaposleni, druga sredstva in stroški. Načrtuje se vključitev skupine, posameznikov ter vse njihove zadolžitve, odgovornosti, avtoritete ter mesto projekta v združbi (Rozman & Stare, 2008, str. 31).

V okviru **uveljavljanja projekta** razumemo **ravnanje z zmožnostmi zaposlenih, vodenje, komuniciranje in motiviranje**. Ta faza procesa uveljavljanja projekta se najbolj razlikuje od uveljavljanja kot ravnanja v združbi oziroma v rutinskem poslovanju. **Kontrola** vsega načrtovanega sledi oziroma poteka vseskozi in še sproti.

Po namenu je ravnanje s projektom opredeljeno kot zagotavljanje **smotrnega doseganja ciljev projekta**. Kot že povedano; smotrno doseganje projekta zagotovimo z načrtovanjem, uveljavljanjem in kontrolo (Rozman & Stare, 2008, str. 32).



S strani PMI (2008, str. 6) je projektni management razložen kot **uporaba znanja, usposobljenosti, orodja in tehnik za projektne aktivnosti, s katerimi se zadovoljijo zahteve projekta.**

Po Locku (2013, str. 1) je projektni management ena od disciplin managementa, ki planira, organizira in kontrolira ljudi, vire in denar, tako da je projekt uspešno končan vsem **tveganjem navkljub**. Ta proces se začne še preden je obremenjen/rezerviran prvi vir in se mora nadaljevati do zaključka vseh del. Cilj projektnega managerja je, da z učinkom projekta **zadovolji investitorje** projekta ter tudi vse **ostale udeležence**.

Starejša definicija projektnega managementa pravi, da ta pomeni planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje virov združbe za izvedbo posameznih projektov. Je tudi **filozofija, način razmišljanja in delovanja**, ki se mora vključiti v management in upravljanje celotne združbe, da bi uresničila cilje in strategije le-te (Kerzner, 2000).

Tako ravnanje s projekti pokriva celoten nabor dejavnosti od opredeljevanja do izvajanja projektov in njihovega vrednotenja, zato je ključno za doseganje vseh poslovnih rezultatov združbe. Udejanja se preko ravnanja s portfeljem projektov in preko ravnanja s programom projektov. Projekti so sredstvo, s katerimi se udejanjajo spremembe in tako je projektni management pravzaprav **management sprememb** (Žurga, 2004, str. 49).

Na tem mestu ugotavljam, da je v državni upravi kompletno ravnanje s projekti ali projektni management sicer priznan in opredeljen tudi na nivoju prakse, ki jo razumemo z osvojenimi postopkovniki in metodologijami. Bolj kot o ravnanju oz. »managiranju« govorimo o **vodenju**, kar je preozko, kajti v preostalem kontekstu se obravnava tudi ostale procese ravnateljstva, potrebne za uspeh projekta in njegovo učinkovitost.

## **1.6 Planiranje projekta**

Planiranje ali načrtovanje projekta se znotraj ravnanja s projektom udejanja ves čas, ne le v planski fazi snovanja in priprave projekta, vendar pa je tukaj najbolj navzoče. Načrtovanje projekta lahko imenujemo tudi operativno načrtovanje, ki pa je vezano na projekt. Načrtujejo se aktivnosti – delovne naloge, njihove značilnosti, razmerja med njimi, roki njihove izvedbe, izvajalci in podobno. Aktivnosti v bistvu predstavljajo tehnično strukturo. Vendar vanje lahko vključimo tudi razmerja avtoritete, komuniciranja in motiviranja v aktivnostih, tako da gre dejansko za planiranje vseh organizacijskih struktur. Sem sodi tudi določitev mesta projekta v širši organizaciji podjetja (Rozman & Stare 2008, str. 71).

### **1.6.1 Planiranje tehničnih in drugih organizacijskih struktur**

Namen načrtovanja projekta je predvsem v uskladitvi aktivnosti tako, da bi bil čas trajanja projekta čim krajši, stroški pa čim manjši. Skuša se znižati obremenitev zaposlenih ter drug potreben obseg sredstev in z njim stroške. Aktivnosti, ki projekt sestavljajo, morajo biti opredeljene in jasne že pred njegovim začetkom. Strukturirane naj bodo predvsem po svojem opisu, trajanju, nosilcih in njihovi odgovornosti.

Vsak projekt sestoji iz različnih aktivnosti. Aktivnost je določen, smiselno vključen del projekta, za katerega izvedbo so običajno potrebni čas, ljudje in sredstva (Rozman & Stare, 2008, str. 78). Aktivnosti lahko definiramo kot specifična dejanja, ki jih je potrebno izvesti, da pridobimo projektne izločke – proizvode (angl. *Deliverables*) (PMI, 2008, str. 50).

Listo aktivnosti z opisom je treba sestaviti skrbno, da nam služi kot osnova za mrežno analizo. Povečini sestavljanje izhaja po približnem zaporedju izvajanja. Kako natančno projekt razbijemo na drobne aktivnosti, je povsem odvisno od narave projekta in zahtev, ki si jih pri projektu zastavimo ali so nam postavljene. Imamo več možnih načinov členitve projekta na aktivnosti: po tehnični delitvi dela in procesu, strokovnosti osebja, nivojih odgovornosti, uporabljeni opremi, vrstah delovne sile ali delovnih sredstev ipd.

PMI (2008, str. 51-53) narekuje naslednje zaporedje v zapisovanju aktivnosti: definiranje aktivnosti, določanje in opisovanje razmerij med aktivnostmi, ocenitev tipa in količine sredstev: materiala, osebja, opreme ali zaloge za vsako od aktivnosti, nadalje se oceni vsaka posamezna aktivnost z vidika njenega trajanja (v urah). Iz vsega navedenega se sestavi načrt. In na tej podlagi se lahko izdelata združena ocena stroškov tako posameznih aktivnosti kot tudi delovnih paketov. Na ta način pridemo do odobrenega stroškovnega izhodišča (angl. *Authorized Cost Baseline*).

Medtem ko se večina podatkov, ki opisujejo aktivnosti, nanaša na vsako aktivnost neodvisno od drugih aktivnosti, pa je pomemben podatek povezanost med aktivnostmi. Medsebojne povezave med dejanskimi in navideznimi aktivnostmi so zaporednost, vzporednost (katera aktivnost sledi kateri in na kakšen način), kdaj imamo združitev aktivnosti, kako označujemo dogodke ipd. Prav podatek o povezanosti aktivnosti je osnova za usklajevanje oziroma management projekta. Aktivnosti povežemo v mrežni diagram. Poznamo dva pristopa, in sicer: metoda kritične poti (angl. *CPM – Critical Path Method*) in metoda ocenjevanja projekta (PERT metoda).

Mrežna analiza je sredstvo ravnanja za definiranje, analizo in sintezo vsega, kar je potrebno za pravočasno, ekonomično in kakovostno izvršitev projekta. Je sestavni del različnih metod planiranja. Te metode najprej pokažejo nazoren grafični prikaz povezav aktivnosti, tako po časovni opredelitvi, določitvi rokov, prikazu kritičnih aktivnosti. Zelo dobro se načrtujejo tudi nosilci ter druga sredstva na aktivnostih ter njihove odgovornosti in stroški. Podane so tudi možnosti za optimiranje le-teh. V samo programiranje se zlahka uvede tudi verjetnost trajanja aktivnosti in drugi parametri. Pri tem nam pomagajo

uporabniško prijazne in cenovno dostopne aplikacije kot so Microsoft Project, CA-Super Project, Time Line, Project Scheduler in Turbo Project Professional (Grit, 2011, str. 91). Z njimi ne le grafično prikažemo projekt, marveč tudi določamo roke, stroške projekta, upoštevamo tveganja ipd.

Medtem ko smo najprej govorili o aktivnostih v smislu tehnične strukture, vzporedno nastajajo tudi plani drugih struktur. V vzporednem procesu nastaja **načrt kakovosti**, kjer se opišejo potrebe in/ali standardi projekta/produkta/dokumentacije, ki bodo zagotavljali skladnost. Naslednji korak je načrt zmožnosti sodelujočih/ravnarja z zaposlenimi v projektu, kjer se opredelijo njihove vloge na projektu, odgovornosti in potrebne sposobnosti, poti oziroma razmerja obveščanja in poročanja.

Prav tako pomemben je **načrt komuniciranja**, ki popiše potrebe po informiranju vseh udeležencev projekta ter hkrati glede na vrsto le-teh opredeli komunikacijski pristop, kar je že tema uveljavljanja. Tudi o motiviranju članov projektnega tima se bomo na kratko pomudili pri uveljavljanju projekta.

Vse predhodno opredeljeno izvajajo in bodo izvajali posamezniki ali timi. Tako je treba opredeliti, kateri posamezniki so to in kakšna bodo razmerja med njimi; skratka: načrtovati je treba celotno organizacijo projekta.

Ravnatelj projekta ali projektni manager je tisti, ki poskrbi in odgovarja, da so cilji projekta doseženi. Vsebinsko se njegovo delo nanaša na delegiranje in usklajevanje. Dejstvo je, da projekt že po svoji definiciji zahteva različna znanja, usposobljenosti in motive, ki jih ne premore samo en človek.

V strukturnem smislu projekt sestavljajo aktivnosti, ki jih izvajajo posamezniki ali/in timi. Aktivnosti in delovne naloge so povezane v projekt, razmerja med njimi tvorijo tehnično strukturo projekta. V ponavljajoči se proizvodnji so za izvedbo teh zadolženi posamezniki – specialisti, za posamezen sklop tudi ravnatelji teh aktivnosti in tako te zadolžitve postanejo stalne. Pri projektih nimamo stalnih zadolžitvev, veljajo le za čas določenega projektu lastnega trajanja. Iz tega naslova ima izvajalec oz. ravnalec tudi odgovornost. Izvajalec aktivnosti ima poleg odgovornosti za uspešno izvedbo aktivnosti tudi še dodatno raven odgovornosti. Odgovarja tudi za delo podrejenih, ki jih usklajuje, za kar ima pooblastilo nadrejenega ravnatelja. Ta se imenuje oblast ali **avtoriteta** (Rozman & Stare, 2008, str. 139).

Za posameznikov položaj je prav tako pomembna tudi **komunikacijska struktura**.

Navedene strukture kot so **tehnična** (zadolžitve), **motivacijska** (odgovornost), struktura **moči** (avtoriteta) in **komunikacijska** se vedno razvijajo v proces. Osnova za razvitje

organizacijske strukture projekta je tehnična struktura projekta, ki jo je smiselno razbiti na projekt, podprojekte, skupine aktivnosti in posamezne aktivnosti.

Iz tega je mogoče razviti matriko dodelitve odgovornosti ali linijski grafikon odgovornosti, ki določa udeležence in njihovo vlogo v posameznih aktivnostih ali paketih aktivnosti. Omenjene štiri strukture se medsebojno prilagajajo in dobijo svoje značilnosti, ki so posledica značilnosti projektov. Zato gre pri tem pretežno za neponavljajoče se tehnične dejavnosti, odgovornost za cilje, komuniciranje po vseh kanalih in sodelujoče vodenje na osnovi moči osebnosti, ne položaja. Skratka, gre za značilnosti **timske strukture**.

Kako se umesti projekt v združbo? Pri tem vprašanju poznamo po večini mnenj avtorjev tri možnosti. Projekt se lahko izvede v okviru poslovno-funkcijske, projektne ali projektno-matrične organiziranosti združbe.

Najosnovnejša in najstarejša organizacijska oblika podjetja oziroma združbe je **poslovno-funkcijska organizacija**. Ker so vse združbe podvržene stalnim spremembam, se v vsaki lahko pojavi, da zaposleni del svojega časa sodelujejo na enkratnih dejavnostih – podobnim projektom. Če je obseg teh del majhen, se ne pojavi potreba po prožnejši organizaciji. Običajno gre za aktivnosti, ki uvajajo spremembe v združbo: na primer priprava strateškega načrta ali razvoj informacijske podpore poslovanju. Pri tem lahko ravnalec projekta pripada kateri od linijskih funkcij ali pa prihaja iz štabne enote združbe. Takšna oblika je primerna za manjše združbe, ki se s projekti ne srečujejo pogosto.

**Projektna organizacija** je povsem nasprotna poslovno-funkcijski. Če se združba občasno srečuje s projekti, ki so veliki in pomembni, je smiselno, da se imenuje projektni tim za njihovo izvajanje. Timi imajo enake lastnosti kot poslovno funkcijski oddelki. Člani takšnega tima – oddelka sodelujejo le v projektu, ravnatelj projekta ima enake pristojnosti kot ravnatelj (vodja) oddelka. Prednosti takšne organiziranosti so predvsem, da projekti lažje tečejo, prožnost – reagiranje na spremembe je takojšnje. Slabosti se kažejo v tem, da je manj vpetosti in pripadnosti združbi; člani timov imajo odpor do zaključevanja projekta in tako ostajajo v združbi tudi, ko so aktivnosti na projektu zaključene. Tako lahko prihaja do podvajanje kapacitet.

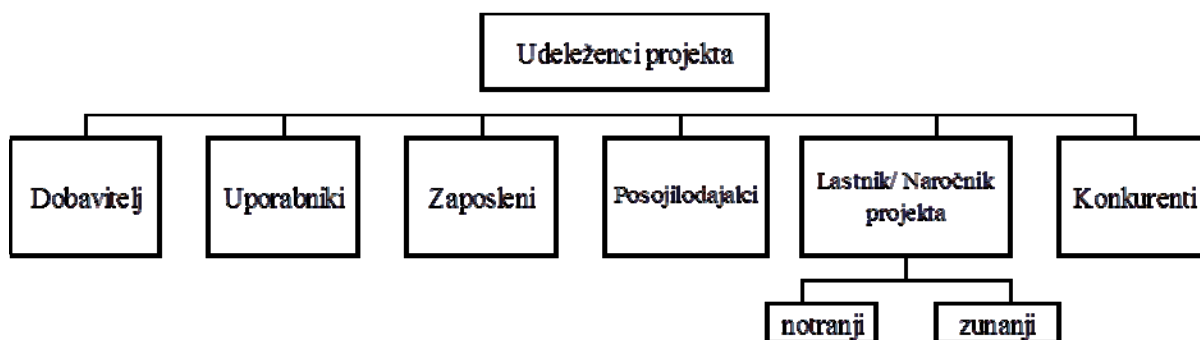
Najpogostejša rešitev združbe, ki ima opraviti s projekti, je **projektno-matrična organizacija**. Ta rešitev je vsebinski kompromis med prvima dvema. Bistveno pri tem je, da projektni tim pripada projektu, vendar opravlja tudi svoje redno delo. Njihova udeležba oziroma obremenitev s projektom je lahko različna glede na čas. Prednosti te organiziranosti lahko kombiniramo iz predhodnih dveh. Glavne slabosti pa izhajajo iz tega prepleta pristojnosti in odgovornosti med linijskim in projektним ravnateljem, bolj zahtevno je tudi obračunavanje stroškov.

## 1.6.2 Udeleženci v projektu

Na osnovi opisane tehnične in drugih struktur lahko posebej določimo tudi vse, ki sodelujejo v projektu ali so z njim povezani. Kdo vse so udeleženci ali sodelavci ali pogosto imenovani tudi deležniki (angl. *Stakeholders*) projekta?

Slika 4 nam predstavi možne udeležence projekta.

Slika 4: Skupine udeležencev



Vir: G. Starling, *The Changing Environment of Business*, 1996, str. 19.

Udeleženci igrajo pomembno vlogo že v določanju namena (strategije) in cilja projekta. To je uporabna vrednost projekta. Njihovi interesi in želje si lahko tudi nasprotujejo, zato je pomembno pri tem doseči sporazum – konsenz. Lahko se zgodi, da projekt zaradi povsem nasprotujočih si interesov ni izveden. Pri presojanju mnenj oziroma želja deležnikov se lahko uporabi rangiranje in vsakemu od njih določimo njegovo težo glede na njihov pomen, vpliv na projekt.

Pomudimo se še pri posameznih udeležencih projekta. **Naročnik** je prav gotovo najpomembnejša »oseba« na projektu. V primeru zunanjega naročnika je ravnatelj podjetja notranji naročnik projekta. Naročnik je tisti, ki opredeli namen projekta in vsaj okvirno določi cilje projekta, poda osnovne zamisli o izvajanju projekta in določi njegovega ravnatelja.

**Sponzorji ali pokrovitelji projekta** so osebe ali skupine, ki so zainteresirane za njegovo izvedbo, čeprav pri njem neposredno ne sodelujejo. To niso naročniki, sodelujejo pa v npr. financiranju bodisi v denarju/dobrinah, tudi pri usmerjanju, kajti od projekta pričakujejo določene koristi. Običajno igrajo pomembno vlogo v začetnih fazah projekta (PMI, 2008, str. 25).

**Ravnatelj ali manager** združbe je pogosto v vlogi naročnika in predsednika usmerjevalne skupine. S projekti uresničuje strategije podjetja. V primeru gradbenih projektov v državni upravi, ki jih bom obravnavala v analizi, govorimo o »notranjem« projektu, pri katerem je

naročnik organ državne uprave – Ministrstvo, ki je posebljen v njegovem predstojniku (kot ravnatelju združbe) t. j. ministru.

**Ravnatelj projektov ali programa projektov** je odgovoren za več projektov in jih usklajuje med seboj. Če so ti projekti del programa projektov, je ravnateljjevanje zahtevnejše, saj so ti soodvisni. V državni upravi je ta vloga pogosto dodeljena vodjem enot za investicije.

**Ravnatelj ali manager projekta igra ključno vlogo na projektu**, saj načrtuje, uveljavlja in kontrolira projekt. Določi ga ravnatelj združbe. Hkrati se določijo tudi njegove odgovornosti, avtoriteta in zadolžitve, lahko pa je to že opredeljeno v stalnem organizacijskem predpisu.

Skupaj z ravnateljem projekta je ključna **projektna skupina ali projektni tim**. Del njih so neposredni izvajalci aktivnosti, ki lahko sodelujejo z ravnateljem projekta v načrtovanju in kontroliranju projekta. Obvezno pa sodelujejo in izvajajo načrtovanje in kontroliranje vsak »svojih« aktivnosti.

V projektu sodelujejo tudi **poslovno - funkcijski ravnatelji** in tudi njihov pomen za uspešno in učinkovito izvedbo projekta ni zanemarljiv. Lahko nastopajo sami ali v razmerju do svojih podrejenih, ki so del projektnega tima.

Ostali udeleženci so še: usmerjevalna skupina, strokovne skupine, ravnalec aktivnosti ter drugo tehnično osebje, ki pa jih na tem mestu ne bom podrobneje predstavljala, niti se z njimi ne bom ukvarjala v praktičnem delu.

### 1.6.3 Ravnanje s tveganji v projektu

Omenili smo že, da je projekt neločljivo povezan z negotovostjo in tveganjem. V projektih je tveganje, da njegovi cilji ne bodo doseženi, veliko prav zaradi njihove narave ali osnovne značilnosti – enkratnosti projekta. To nam narekuje naslednji korak in sicer **načrt ravnanja s tveganji**. Omenimo le mimogrede, da se v praksi in celo v standardih kakovosti uporablja neustrezen izraz upravljanje tveganj.

Kaj je tveganje? Tveganje je verjetnost nezaželenih posledic prihodnjih dogodkov (Silič & Wohinz, 2001, str. 90), ki onemogočijo doseganje ciljev projekta.

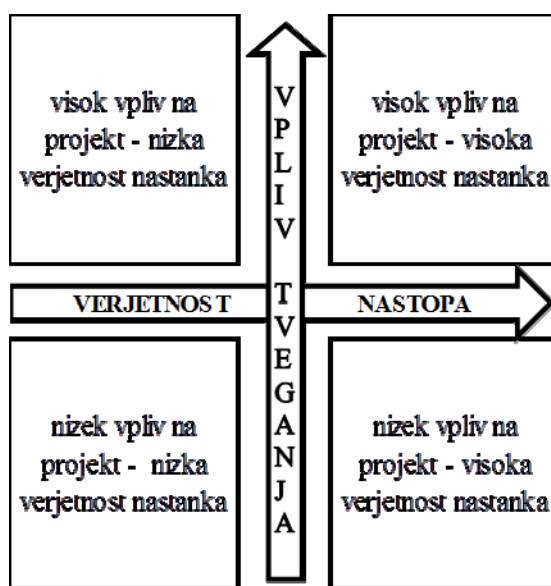
Še drugače: Tveganje je verjetnost nastopa dogodka med ali po razvitju projekta, ki bo imel na projekt ali na celotno združbo negativen vpliv. Je dogodek ali neznanka, ki je izven neposredne kontrole oziroma projektnega vpliva (Garton & McCulloch, 2012, str. 38).

Tveganja, ki bi lahko ogrozila projektov uspeh, prihajajo iz različnih smeri. Razdelimo jih lahko na zunanja in notranja tveganja.

Za obravnavo tveganj poznamo kvalitativno in kvantitativno vrsto analize. Posebej bomo omenili le nekatere metode kvalitativne analize. Slednjo imenujejo tudi analizo vzroka in posledice. Ena od najbolj poznanih je metoda Ishikawin ali ribji diagram (Lock, 2013, str. 109). Kaj je prednost te metode? Običajni proces analize se začne z razmišljanjem o učinku/posledici in šele nato se razmišlja o možnih vzrokih, medtem ko je pri tej analizi proces obrnjen. Tako se najprej nanizajo možni vzroki in nato se razmišlja, katere oz. kakšne posledice to lahko ima.

Slika 5 prikazuje matriko tveganj kot eno od analiz tveganj. Pri njej razvrstimo tveganja glede na vpliv na projekt in glede na verjetnost nastanka. Po razvrstitvi vseh nam poznanih tveganj v štiri kvadrante je s sliko najbolj jasno izrazno/razvidno, katerim tveganjem je treba posvetiti največjo pozornost.

Slika 5: Matrika tveganj



Vir: C. Garton & E. McCulloch, *Fundamentals of Technology Project Management*, 2012, str. 38.

Kvalitativna analiza tveganj pomeni, da tveganje ni izraženo z vrednostjo, ampak zgolj z relativno – primerjalno verjetnostno lestvico. Opredmetena kvalitativna analiza tveganj nam vzpostavi register tveganj, ki ga je treba v ponovnih projektih vedno znova opremljati z novimi spoznanji. Zajema tudi prioriteto tveganj, tveganja grupira, opredeli vzroke zanje in jim določi trende (PMI, 2008, str. 294).

Kvantitativna analiza tveganj je bolj kompleksna, ki zahteva več kot le podatke, pridobljene iz predhodno izvedenih lastnih podobnih projektov ali podatke iz študije podobnih projektov, ki jih izdelajo strokovnjaki za tveganja ali iz javno dostopne baze

podatkov za določeno panogo. Dodatno ta vrsta analize vsebuje še analizo občutljivosti, izračune pričakovane denarne vrednosti (angl. *Expected Monetary Value – EMV*), modele in simulacije ter presojo strokovnjakov (PMI, 2008, str. 300).

Po obeh ali samo eni od zgornjih analiz izdelamo načrt za obvladovanje opredeljenih tveganj. Pristopi pri obvladovanju tveganj so različni kot na primer, da se tveganjem izogibamo, lahko določimo ukrepe, da tveganja preprečimo ali lažje obvladujemo njihove posledice; lahko tveganja na različne načine tudi sprejmemo, jih skušamo omejiti, jih delimo ali jih prenesemo na druge udeležence kot na primer na sovlagatelje (angl. *Joint Venture*), ali se preprosto in najbolj pogosto proti tveganjem zavarujemo (Lock, 2013, str. 114).

Najpogostejši ukrepi obvladovanja tveganj v državni upravi so tako zavarovanja proti tveganjem. To je v obliki bančnih garancij za resnost ponudbe, za dobro izvedbo del ter za odpravo napak v garancijski dobi. Veliko je govora tudi o delitvi tveganj in prenosu teh na sovlagatelje, vendar je takšnih primerov še vedno relativno malo. Primere imamo pri vlaganju v domove za ostarele in v zadnjem času vlaganju v energetske sanacije stavb v javni lasti.

## **1.7 Uveljavljanje projekta: ravnanje z zmožnostmi zaposlenih, vodenje, motiviranje in komuniciranje**

S planiranjem si ravnatelj projekta ob sodelovanju tima zamisli vsako povezano strukturo, oziroma procese, v katero se ta razvije, tako da bodo zagotavljale smotrno izvedbo projekta in doseganje njegovih ciljev: rokov, stroškov in kakovosti.

Zamišljeno organizacijo je treba uveljaviti in sprožiti delovanje članov tima. To pa dosežemo z ravnanjem z zmožnostmi članov in njihovim vodenjem s pomočjo komuniciranja in motiviranja.

Gre za uveljavljanje vsega predhodno načrtovanega ter tudi naučenega skozi proces stalnega učenja, kontroliranja in pridobivanja znanja in izkušenj, utelešenega v arhivu projektnih pisarn, centrov odličnosti in ne-nazadnje tudi v kulturi podjetja.

Načrtovano, postavljeno organizacijo je potrebno uresničiti. Opisane, načrtovane in razdrobljene aktivnosti ter delovne naloge mora vodja projekta dodeliti ljudem – kadrom. Predhodno je te treba evidentirati, usposobiti, razviti, skratka ustrezno ravnati z njimi in njihovimi zmožnostmi (angl. *HRM Human Resource Management*). Zatem je treba delovanje ljudi sprožiti in ga usmerjati. S skupnim imenom se ta akcija imenuje vodenje. Vodenje je vplivanje na člane tima z motiviranjem, komuniciranjem in osebnostnim vplivom vodje tako, da izvedejo tisto, kar je bilo s strani ravnatelja projekta zamišljeno.



### **1.7.1 Ravnanje z zmožnostmi članov projektnega tima**

Rekrutiranje ali kadrovanje se začne z zamišljanjem organizacije, vendar še ne konkretnih oseb, ampak premisleku o potrebnih vlogah za izvedbo zastavljenega. Pri tem iščemo optimalno pot med zamišljenimi vlogami in konkretnimi ljudmi s čim ustrežnejšim znanjem, usposobljenostjo in motivacijo.

Nadalje je po rekrutiranju treba sprožiti delovanje. V linijski organizaciji se to zgodi z ukazom, pozivom, nalogom, pretežno z avtokratičnim vodenjem. Ob vzpostavljeni disciplini tako proces dela steče, medtem ko je pri projektu prisotno vodenje, ki je zastavljeno demokratično in sodelujoče. To je posledica dejstva, da se vsi sodelujoči soočajo z ne povsem znano situacijo in tveganjem, pri čemer vodja o aktivnostih in nekaterih specialnostih ve še manj od drugih sodelujočih. Dobro pa mora poznati povezave.

Člani ekipe svoje delo opravljajo v skladu s svojim strokovnim znanjem, pri čemer morajo biti razmeroma samostojni. Vodja bdi nad njihovimi usklajenimi akcijami, pri tem je pomembno, da jih vključi že v fazi načrtovanja projekta. Ko govorimo o zaposlenih delavcih na projektu, ni nujno, da govorimo o zaposlenih v združbi. V projektne tim se vključijo aktivno tudi dobavitelji združbe, drugi pogodbeni strokovni delavci, celo uporabniki, skratka vsi, ki lahko tvorno prispevajo k uspešnemu in učinkovitemu izvajanju projekta.

V primeru gradbenih projektov v državni upravi v večini primerov velja, da je večina dodeljenih sodelavcev projekta zunanjih sodelavcev – pri tem je večina vezanih na zunanjega izvajalca kot združbo, ki je izbrana za izvedbo preko postopka javnega naročila.

Kadrovanje se začne pri ravnatelju projekta. Določi ga naročnik projekta, utelešen v ravnateljstvu podjetja, kajti njegova izbira je ključna za uspeh in učinkovitost projekta.

V državni upravi pri gradbenih projektih ministrstvo kot naročnik oziroma minister kot njegov ravnatelj določi ravnatelja projekta. Običajno se to dogodi ob podpisu pogodbe za izvedbo projekta, ki se sklene z izbranim zunanjim izvajalcem.

PMI (2008, str. 13) pravi, da učinkovit ravnatelj nujno poseduje znanje o projektne ravnanju, sposobnost znanje prelini v prakso, osebnost – obnašanje med izvajanjem. To obsega odnos, ključne osebnostne značilnosti in sposobnost vodenja projektne tima k doseganju projektne ciljev ter krmarjenju med projektne omejitvami.

Naslednji, ki se kadrujejo, so člani projekta znotraj združbe. Ti morajo imeti ustrezna znanja o stroki, ki jo bodo zastopali, biti morajo timsko orientirani, pomembno pa je tudi

njihovo medsebojno osebno ujemanje. O tem obstaja več teorij, poznanih kot teorije vlog. Najbolj znana je Belbinova teorija, ki razlikuje devet vlog. Tako naj bi usklajeni tim vseboval ustrezno mešanico vseh teh vlog. Potrebe po zastopanosti posameznih vlog pa so odvisne od naloge in drugih omejitev za formiranje projektnega tima (Grit, 2011, str. 460).

Na tem mestu je treba opozoriti, da obstaja razlika med hierarhično skupino in timom. Za uspeh projekta je potreben tim in ne hierarhična skupina. Tabela 2 nas uvede v razlikovanje teh dveh izrazov.

*Tabela 2: Ključne razlike med formalno hierarhično skupino in timom*

<b>Hierarhična skupina</b>	<b>Tim</b>
Sestavljajo jo istovrstni specialisti	Sestavljajo ga raznovrstni specialisti
Določen močan vodja	Člani si vodilno vlogo delijo
Individualna odgovornost	Odgovornost zase in za tim
Cilj skupine je enak cilju organizacije	Vizija in cilj tima sta specifična
Sestanki imajo za cilj dogovor	Sestanki spodbujajo razpravo in reševanje problemov
Uspešnost je merjena z uspehom celotne združbe	Pomembno je uspešno delovanje tima
Delo je dodeljeno posameznikom	Delitev dela med člani

*Vir: Povzeto in prirejeno po J.R. Katzenbach & D.K. Smith, The Discipline of Team: A Mindbook-Work book for Delivering Small Group Performance, 2002, str. 75.*

Omenili smo že, da v timih sodelujejo tudi zunanji sodelavci. Še posebej je to priporočljivo, če ne pokrivamo vseh specialnosti znotraj združbe. Dejansko se ti sodelavci vključijo za krajši čas. Pomembno je, da vnaprej natanko vedo, kdaj nastopi njihova vključitev in koliko navora ter časa bo zahtevala. Njihovo delo je podvrženo večji kontroli, način pridobitve takšnih sodelavcev gre po načinu javnega naročila storitev. Še posebej v državni upravi je ta način obvezen in strogo uravnavan proces.

Ljudje oziroma potencialni člani tima so na začetku nestrpni in želijo z delom čim prej začeti. Sicer pa njihovo delo poteka kot cikel projektnega tima v štirih stopnjah: oblikovanje, spoznavanje, oblikovanje pravil, norm in kulture, delovanje. Včasih je na koncu omenjeno še zaključevanje dela (McGhee & McCaliney, 2007, str. 81).

### **1.7.2 Vodenje projektnega tima**

Samo strateško izobraževanje tima med samim delovanjem ni tako pomembno, razen za posebne sklope, ki morda niso poznani, pomembno je pravilno – učinkovito vodenje tega tima. Posebna pozornost pri tem je namenjena spodbujanju ustvarjalnosti in inovativnosti. Zanje je razvitih več različnih tehnik kot na primer viharjenje možganov, zapisovanje idej, Delphi metoda in nominalna metoda.

Ravnateljova vloga je sprotno ocenjevanje uspešnosti članov ekipe in njihovih vlog, ob tem gre na dolgi rok tudi za nagrajevanje in izgradnjo njihovih karier. Na enak način višji ravnatelji ocenjujejo, nadzirajo delo in usmerjajo kariere ravnateljev projektov.

Samo vodenje tima ni avtoritativno vodenje kot v linijski organizaciji ali morda nekoč v preteklosti; bolj gre za navduševanje, motiviranje, spodbujanje samostojnosti pri delu, skratka za način vodenja, ki je vključevalen in demokratičen.

Ravnatelj projektov mora biti tako storilnostno usmerjen kot tudi orientiran k članom tima. Če imamo dve skrajni možnosti vodenja: avtorsko in »laisser-faire«, potem naj bi bilo vodenje tima nekje med obema skrajnima možnostma.

Dobro vodenje se odraža na delu članov ekipe, kajti kaže se na njihovi samozavesti, zanimanju za delo in poglobljanju znanja ter strokovnosti, pripadnosti združbi kot celoti tako s svojim delom kot z vso svojo osebnostjo.

### **1.7.3 Komuniciranje v timu**

Povezovanje ravnatelja s projekti in tima med seboj v učinkovito soodvisnost pomaga ustvariti komuniciranje. Komuniciranje je prenašanje sporočil med oddajnikom in sprejemnikom. Opredeleitev zajema tri osnovne elemente: sporočilo, oddajnik in sprejemnik ter kanal prenašanja sporočil. Z napredovanjem znanosti se kanali sporočanja širijo in spreminjajo. Od klasičnih oblik kot so ustno, pisno ter z govornico telesa, smo že davno prešli na nove medije kot so telefon, mobilni telefon, elektronsko sporočilo, internet, mreže in podobno.

Poznano enosmerno in dvosmerno komuniciranje. Pri tem je ustrezno komuniciranje tisto, ki se ujema s situacijo in organizacijskimi strukturami. Prav za time je značilno v projektu dvosmerno komuniciranje po vseh razpoložljivih kanalih, v vodoravni liniji in ne v hierarhiji, pogosto tudi bolj neformalno.

Pravo načrtovanje komunikacijskih poti je rešitev za razreševanje konfliktov, ki so v okolju projekta prisotni ves čas. Pri razreševanju konflikta daje tim prednost sodelovanju in soočenju s problemom pred izogibanjem problemu, prilagajanju, pristajanju na kompromisne rešitve in uporabi sile. Reševanje konflikta v timu poteka v glavnem preko ustnega komuniciranja na sestankih. Pogoj za učinkovit sestanek je njegova dobra priprava.

### **1.7.4 Motiviranje**

Vse to delovanje ni samoumevno, pač pa zahteva medsebojno motiviranje. Posamezni člani združbe so nagrajeni z osnovno plačo, ki je odvisna od zahtevnosti dela, raznih dodatkov, ki so določeni v zakonu ali v kolektivnih pogodbah, z dodatkom na individualno

uspešnost (v okviru kolektivne pogodbe, pogodbe o delu, pravilnikom) ter od udeležbe in uspešnosti v timu, oddelku ali podjetju. Zadnje navedeno uspešnost ugotavljajo vsi ravnatelji skupno, po posameznih segmentih in s ponderiranjem udeležbe delavca po porabljenem času. Slednji način je videti najlažji, vendar je v konfliktu z načelom, da se tim ocenjuje kot celota.

Del nagrade naj bi izviral iz uspešnosti projekta, doseganja kakovosti, rokov in stroškov. Način delitve te nagrade naj bi bil opredeljen s strani ravnatelja že v začetku dela tima. Tako se določi skupni del nagrade, za deljenje dobička med udeležence se določijo še druga pravila, ki morajo biti znana vnaprej.

V državni upravi v primeru gradbenih projektov težko govorimo o posebnem načinu delitve nagrad, še najmanj o vnaprej znanih kriterijih, saj se niti stroški dela ravnatelja niti članov tima posebej za projekt ne vodijo.

V današnjem svetu se precej podcenjuje vpliv nedenarnih nagrad kot so pohvale in graje. Vloga ravnatelja pri tem je največja, omenjeno pa je že bilo, da je tudi znotraj tima ta dejavnost pomembna.

## **1.8 Kontroliranje projekta**

Kontroliranje je zadnji korak procesa ravnanja s projektom. Če posebej: ravnatelj projekta v fazi izvedbe projekta z vodenjem zagotavlja učinkovito izvajanje aktivnosti, s kontroliranjem pa ves čas preverja, ali uveljavljanje in s tem izvedba projekta poteka po planu.

Pri načrtovanju gre za zamišljanje projekta in smotrno uresničitev postavljenih ciljev; pri vzpostavljanju oz. uveljavljanju projekta gre za napore, da se zamišljeno uresniči; pri kontroliranju pa gre za neprestano primerjanje že izvedenega z zamišljenim oziroma načrtovanim in ukrepanje, da se planirano uresniči. Kontrola se začne s spremljanjem, beleženjem ali evidentiranjem (angl. *Monitoring*) izvedenega. Ugotavlja odstopanja izvedenega od planiranega ter še pomembneje, ugotavlja vzroke zanje ter predlaga ukrepe, da se realizirano približa načrtovanemu.

Kontroliranje projekta se nanaša na aktivnosti in njihove lastnosti, še prav posebej na doseganje ciljev projekta. Tako lahko ločimo kontroliranje rokov, stroškov in kakovosti.

V državni upravi naj bi se v ta namen uporabljalo PI preko njegovih minimalnih predpisanih vsebin, ki so:

- izsledki primerjave uresničevanja časovnega načrta izvedbe investicije s časovnim načrtom, predvidenim v IP do datuma priprave poročila (nadziranje izvajanja časovnega načrta),
- primerjava dejanske vrednosti investicije (pregled sklenjenih pogodb in njenih prilog) ter porabe finančnih sredstev predvidenih v IP,
- ugotovitve primerjav dejanskih oziroma spremenjenih predvidenih rezultatov v obliki fizičnih in finančnih kazalnikov s tistimi iz IP oziroma ŠI,
- opis z razlago vzrokov in posledic morebitnih odmikov in predstavitev ukrepov, s katerimi se bodo odmiki v celoti ali delno odpravili (UEM, 15. člen).

Preko tega poročila se tako izvaja proces kontroliranja in hkrati formalizira. To poročilo naj bi se sestavilo vsaj enkrat letno ali pa ob pojavu kakršnihkoli nenavadnih dogodkov, ki vplivajo na odstopanje pri izvajanju projekta, zanj pa je zadolžen projektni vodja oziroma ravnatelj projekta.

Kot enega od ukrepov ob res večjih odmikih se predvideva ponovno presojanje smotnosti izvedbe investicijskega projekta (NIP).

Znotraj tega poročila se upoštevajo vsa nastala poročila, kontrolni sezname, zapisniki kontrolnih sestankov, dopisi, zapisi, zaznamki ter zabeležke in zapisniki revizij.

Za samo sestavo PI je zadolžen ravnatelj projekta, vendar vse gornje obvezne sestavine dokumenta nas prepričajo, da je kontroliranje delo vsega projektnega tima.

Ena od nalog projektnega ravnatelja je, da tim pri tem spodbuja. Vsak izvajalec kontrolira predvsem svoje delo v povezavi z drugimi člani, medtem ko projektni ravnatelj kontrolira povezovanje članov in doseganje ciljev projekta. Na ta način pride do zgodnejšega odkrivanja odmikov in hitrejšega ukrepanja.

Wysocki in McGary (2003, str. 211) menita, da je za kontroliranje treba zagotoviti učinkovit sistem za poročanje o napredku projekta, ki naj bi zagotavljal pravočasne, natančne in popolne informacije o stanju projekta, da se za pripravo poročil ne bi porabilo preveč časa ter da bi kratka, jedrnata poročila služila projektneemu timu in nadzornikom za hitri pregled nad situacijo in izpostavila pereče probleme.

Pri tem je pogostnost zbiranja podatkov o napredku in ažuriranje planov odvisna predvsem od kompleksnosti in tveganosti projekta ter izkušenosti ravnateljev projekta (Silič & Wohinz, 2001, str. 84).

Vse troje zapisano predstavlja pomembne sestavine za uspeh in učinkovitost izvedenega projekta v smislu njegovih omejitev: časa, stroškov in kakovosti. Vsako od teh omejitev kontroliramo s pomočjo njim lastnih metod.

**Kontroliranje časa** poteka preko vnaprej postavljenih časovnih mejnikov (angl. *Milestones*), ki se jih kasneje preverja. Ta način je enostaven in pregleden za poročanje nadrejenim o napredku projekta. Nadgradnja tega je diagram zamud kot izrisan gantogram, ki dodatno prikaže vpliv eventualnih zamud na postavljeni/začrtani konec projekta. Popravljalni ukrepi ob ugotovitvi zamud so sprememba načrta projekta (skrajšanje aktivnosti, uporaba časovne rezerve, podaljšanje celotnega projekta), sprememba (kvantitativnih) ciljev projekta, sprememba obremenitve ljudi, dodatno kadrovanje, sprememba – imenovanje novega ravnatelja projekta in sprememba organizacije projekta (Cleland, 1999, str. 329).

Kontroliranje časa, kot je opisano na tem mestu, se pri sami izvedbi gradbenega projekta v državni upravi spremlja manj podrobno, t. j. z manj časovnimi mejniki, kajti izvedbo kontrolira projektni tim zunanjega izvajalca.

Medtem, ko je **kontroliranje stroškov** v državni upravi v vsakem trenutku mogoče preko informacijskega sistema MFERAC, kjer se spremljajo kumulativni stroški ter tudi stroški znotraj posameznih obdobj. Njihovo zbiranje znotraj posameznega kontrolnega mesta, na ravni delovnih paketov ali aktivnosti in primerjanje s predhodnim načrtom, je zopet v rokah projektnega tima zunanjega izvajalca. Največkrat se spremljajo posebej po posameznih vrstah stroškov, pri čemer je za potrebe kontrole pomembno ločeno spremljanje in nadzor stroškov materiala ter stroškov dela (Kerzner, 2001, str. 640). Že nekajkrat smo doslej poudarili, da je spremljanje stroškov dela v državni upravi v okviru projektov prej izjema kot pravilo.

Najpogostejši vzroki za odstopanja stroškov, ki jih ugotavljamo tudi v državni upravi, so neustrezna ocena stroškov v fazi načrtovanja (predvsem stroškov dela), podražitve surovin, izstavljanje situacij za še neizvedeno delo (Rozman & Stare, 2008, str. 223).

Zadnja v vrsti kontroliranja je še dimenzija kakovosti. **Kontroliranje kakovosti** delimo na dva dela in sicer: kontroliranje izvedbe v primerjavi z načrtovanim rezultatom ter kontroliranje kakovosti rezultatov ali povedano drugače, ali je funkcionalnost tudi kvalitetno izvedena. Kontrole kakovosti so prilagojene vrsti projekta, izhajajo pa iz poslovnika projekta in pa linijskega grafikona odgovornosti.

V državni upravi v primeru izvedbe gradbenih projektov je kontroliranje kakovosti v izvedbi in ob koncu projekta v pretežni meri odvisna od zunanjega izvajalca – nadzornika. Kontroliranje časa, ciljev in stroškov projekta uvrščamo med ključne procese, medtem ko je kontroliranje kakovosti, tveganj, razvoj ekipe in kontroliranje dobav podporni proces, ki vodi k obvladovanju sprememb (Milosevic, 2003, str. 360).

## **1.9 Sistemska podpora projektom oziroma ravnanju s projekti**

Na koncu procesov ravnanja s projekti izpostavimo še elemente, ki so nekakšna nadstavba procesom in strukturam. V pomoč so v vsaki fazi procesa ravnateljstva in tudi fazi življenjskega cikla posameznega projekta.

### **1.9.1 Organizacijski predpisi, metodologije in standardi ravnanja s projekti**

Organizacijski predpisi oziroma poslovniki se pripravijo, da se dorečejo in nato uveljavijo pravila delovanja v nekem oddelku ali procesu. Sicer v teoriji organizacije velja, da so poslovniki namenjeni ohranjanju stanja zelenega načina delovanja, kljub menjavanju zaposlenih in drugim spremembam, kar pa je v primeru ravnanja s projekti še posebej pomembno, saj so projekti pravzaprav utelešenje sprememb. Takšni poslovniki lahko pokrivajo vse vrste projektov v neki združbi, lahko pa se izdelajo različni poslovniki za posamezne vrste projektov (Stare, 2011, str. 285). Še boljše je, če je za združbo ali projektno ravnanje razvita metodologija (kot nabor metod), ki poleg poslovnika vključuje tudi priročnik in orodja.

Na področju projektnega managementa kot celote največkrat slišimo za metodologijo IPMA, PMI in PRINCE. Med metodologije zadnjo prištevamo zgolj pogojno, kajti le-ta je bila zastavljena širše - v prvi fazi za obvladovanje projektov v britanski javni upravi v osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Tudi PMI ima ob označbi metodologije določene zadržke, kajti njen priročnik Project Management Body of Knowledge (v nadaljevanju PMBOK) ni metodologija PMI, ampak standard dobre prakse, ki je tudi uradno standardiziran.

Poznamo tudi standarde projektnega ravnanja, ki so predpisi in opredeljujejo mere, kakovost in postopke kot jih poznamo pri izdelkih in storitvah. Najbolj znana sta ISO 21500 in ANSI PMI 99-001. Slednji je nastal iz PMBOK.

Na področju državne uprave je bila že leta 1997 razvita Metodologija vodenja projektov v državni upravi na področju informacijske tehnologije (krajše MVPDU-IT) in šele kasneje je tej sledila splošnejša Metodologija vodenja projektov (krajše MVPDU). Zgledovali sta se po metodologiji PRINCE2. Že leta 1998 se je pokazala potreba po prenovi in na podlagi analiz je bila 1999 metodologija posodobljena.

### **1.9.2 Kultura projekta**

Kulturo združbe opredelimo kot celoviti sistem norm, vrednot, predstav, prepričanj in simbolov, ki določajo načine obnašanja in odzivanja zaposlenih na probleme, s katerimi se pri svojem vsakodnevnem delu srečujejo (Kovač, 2008). Zaznamujejo jo stanje okolja, tehnologije, velikost organizacije, struktura zaposlenih ter strategije, ki jim sledijo. Seveda

to stanje v združbi na dolgi rok spreminjajo prav projekti, tako da vse to postane spremenljivka. Tako je lahko kultura projektnega tima vzorec skupnih osnovnih predpostavk, ki se jih tim nauči pri reševanju svojih problemov. Pri tem se prilagaja zunanjim in notranjim vplivom, ki delujejo dovolj dobro, da jih lahko vrednotimo kot veljavne in se z njimi pouči nove člane tima kot s pravilnim načinom delovanja, razmišljanja in občutenja (Schein, 1992).

Skratka, gre za spreminjanje in učenje – za povsem dinamičen proces. Vse kulture so pravzaprav odgovor na dileme v združbi. Kultura je obvladovanje nasprotujočih si potreb v združbi, pa tudi na projektu, na sinergijski način, tako da se ustvari okolje, ki lahko te nasprotujoče si sile pomiri (Žurga, 2004, str. 46).

Ločimo med kulturo združbe in širšo kulturo naroda, ekonomske skupine ali geografske regije, ki jo imenujemo makro-kultura. Definitivno slednja zelo vpliva na organizacijsko kulturo, kajti ta je izpeljana iz vzorca širše kulture na območju delovanja. Makro-kultura lahko vpliva na hitrost dela, na proces odločanja in tudi na impulzivno delovanje brez ustreznega načrtovanja. To vodi v konflikte in stres v združbi, kjer lahko kakovostni ravnatelj projekta in ustrezno izbran in podkovan projektni tim naredita veliko v prid spremembam (PMI, 2008, str. 421).

Zaradi splošnega družbenega in gospodarskega razvoja je dandanes mednarodno sodelovanje nujnost. Pri tem pa pri projektne ravnanju prihaja do še večjih težav, če se ne oziramo na makro-kulturo. Pri globalnih projektih so ključne razlike v vrednotah kot so: individualizem – kolektivizem, formalnost – neformalnost, materializem – idealizem, spreminjanje – stalnost ter upoštevanje časa (Phatak, 1989). Vrednote, ki vodijo k uspešni izvedbi projektov so zlasti pripravljenost za timsko delo, soočanje z različnostjo, usmerjenost v cilje in ne v delovne naloge, ustvarjalnost in inovativnost, pripravljenost na spremembe ipd.

O projektne kulturi v državni upravi se je skozi analizo izoblikovalo mnenja, da je morda v preteklosti obstajala, sedaj pa se zaradi razdrobljenosti ravnateljstva gradbenih projektov ne more razviti. Manjka ji ključna vrednota: motivacija za med-sektorsko sodelovanje in usmerjenost v iskanje rešitev in ne v ustvarjanje problemov ter dodatnih ovir za izvedbo projektov.

### **1.9.3 Projektne informacijski sistem**

Potrebna sredstva in kadre za izvedbo projekta smo obravnavali tako v fazi načrtovanja kot v fazi uveljavljanja in izvajanja, nismo pa še posebej omenjali prepotrebne pomoči ravnateljem in timu pri tem delu – v obliki orodja za informiranje. Največ projektov (predvsem IT projektov) pade prav zaradi slabega obveščanja, zato naj ravnatelj projekta, skupaj s projektne timom na začetku poišče odgovore na tri vprašanja: Koga informirati v



smislu katere udeležence projekta? Katere podatke potrebujemo? in Kako se bodo podatki zagotovili? (Wysocki, 2009).

Najbolje je, če je informacijski sistem za kontrolo spremljanja izvedbe projektov integriran v sistem celotnega poslovnega sistema združbe. Lahko je sestavljen iz več podsistemov, ki podpirajo različna področja. Pregled priporočljivih podsistemov po Meredithu in Mantlu zavzema baze podatkov kot so: načrtovanje, ravnanje s sredstvi, projektno dokumentacijo, evidenco o objektu oz. izdelku projekta, ekonomiko projekta, uravnavanje izvajanja projekta, sledenje in nadzor projekta, podporo odločitvam v več-projektne okolju in podobno (1994, str. 78-79).

Če se osredotočimo na vse vidike projekta, kot pravi Česen (2005, str. 92), ki naj bi ga informacijski sistem podpiral, lahko brez zadržkov pričakujemo, da so eden od vidikov projekta tudi ekonomske kategorije projekta kot so: ovrednotenje projekta (angl. *Project Appraisal*), zagotavljanje finančnih virov projekta, predračunavanje projekta v različnih stadijih odločanja o prihodnjem projektu in obračunavanje projekta po njegovem končanju.

V državni upravi imamo centralen informacijski sistem z imenom MFERAC. Razvit je bil primarno za druge namene, vendar se je z leti in v razširitvi priprave in izvrševanja na projektni del prilagodil in razvijal tudi v smeri vsaj delne podpore ravnanju s projekti.

Tako danes pokriva načrtovanje – zagotavljanje finančnih virov, s tem finančno uravnavanje, sledenje in nadzor. Z nekaj nadgradnje bi lahko prevzel tudi naloge pomoči odločitvam v več-projektne okolju. Z manjšimi nadgraditvami bi lahko vseboval tudi podatke o ekonomiki projekta. Govorimo seveda zgolj o že izračunanih podatkih o ekonomiki, ki bi pomagali pri podpori odločitvam med projekti in znotraj različnih faz posameznega projekta. Za samo izvedbo ovrednotenja in ocenitve projektov ni primeren.

#### **1.9.4 Projektna pisarna**

Tudi projektna pisarna je včasih prepotrebna podpora v službi vodstva združbe in projektne ravnateljev. Poznana in povezana s projekti je že od začetkov projektne pristopa, to je od 50 in 60 let prejšnjega stoletja, s prvimi pojavi pri vesoljski in obrambni industriji. Njeno vlogo gre razumeti kot povezavo s pogodbeniki, predvsem pri velikih projektih. V sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so se že pojavili računalniški programi za področje ravnanja s projekti, so bili v pisarno vključeni izvedenci, ki so takšne informacijske programe obvladovali in nudili prepotrebno podporo ravnateljem projektov.

Skozi nekaj desetletji do danes se je projektna pisarna izoblikovala kot podpora ravnalnimi fazam v smislu standardizacije, predvsem pri načrtovanju in kontroli. Njena najbolj pomembna vloga je pri pripravi arhiva izkušenj iz ravnanja z izvedenimi projekti.

Celovitost funkcije projektne pisarne (angl. *Project Management Office – PMO*) dobro opredeljuje PMI (2008, str. 11), ki pravi, da je ta v podporo ravnateljem projektov pri ravnanju s sredstvi za vse projekte, zaznavanju in razvijanju metodologije, dobrih praks in standardov ravnanja s projekti, izvajanju in usklajevanjem usposabljanj, prenašanju znanja in izkušenj z mentorji, nadziranju skladnosti ravnanja s projekti s standardi, politikami, procedurami in vzorčnimi dokumenti preko revidiranja projektov; razvijanju in obvladovanju projektnih politik, procedur, formularjev in druge vzajemne dokumentacije in usklajevanju komunikacije med projekti.

Poudariti je treba, da projektna pisarna ni zgolj pisarniška podpora, pa tudi ne projektna policija kajti ne presoja kakovosti vsebinskih rezultatov projekta, ne izvaja enostavnih administrativnih opravil, ampak pregleduje vodstvene izdelke in izvaja analize opravljenih del. Njene pristojnosti morajo biti natančno določene v poslovniku organizacije (Premc, 2002, str. 14).

V svetu dandanes obstajajo različne zamisli projektnih pisarn glede na obseg naloge in pristojnosti, ki jih te imajo. Poznamo jih pod različnimi imeni, in sicer kot: center odličnosti, pisarna, ki podpira projekte, projektna ravnateljska pisarna (angl. *PMO – Project Management Office*), programska ravnateljska pisarna (angl. *Program Management Office*).

Glede na vse povedano se projektna pisarna tudi organizacijsko različno vključi. Lahko sodi k štabni enoti združbe ali je umeščena k ravnatelju projektov.

## **2 SLOVENSKA DRŽAVNA UPRAVA IN PROJEKTI**

### **2.1 Opredelitev državne uprave**

Po Zakonu o državni upravi (Ur.l. RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 8/12, 21/12, 47/13, 12/14 in 90/14, v nadaljevanju ZDU-1) ta opravlja podporo in pomoč pri odločanju znotraj državne in lokalne skupnosti. Za razliko od upravljanja, ki pomeni določanje ciljev združbe in usmerjanje njihovega delovanja k doseganju teh ciljev, pomeni pojem uprave le del tega procesa. Z njim mislimo na strokovno upravo.

V vsebinskem smislu je **uprava določena dejavnost, ki pomaga pri uresničevanju temeljnih nalog države**. V organizacijskem smislu so upravni organi tista struktura, ki te naloge opravljajo.

Upravne ustanove kot združbe opravljajo skupine dejavnosti, in sicer:

- **urejevalno/uravnalne dejavnosti**, kjer gre za pripravo predpisov, za urejanje posameznih družbenih razmerij s pomočjo norm – zakonov in predpisov,
- **servisne dejavnosti**, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, za katere je značilno, da se ne opravljajo in se ne bi mogle opravljati po sistemu tržne menjave. V to področje sodijo zlasti dejavnosti kot sta šolstvo in zdravstvo ter zagotavljanje drugih materialnih dobrin, kot so oskrba s pitno vodo, javne ceste, zbiranje odpadkov in
- **pospeševalne dejavnosti**, kjer gre za pospeševanje družbenega razvoja na različnih področjih, pomembnih za razvoj države, pri čemer so za pospeševanje najbolj pomembni finančni ukrepi: npr. subvencije in ugodni krediti na področju kmetijstva, drobnega gospodarstva, oblikovanje socialnih in neprofitnih najemnin za stanovanja in normativni ukrepi, ki olajšujejo delovanje podjetij in posameznikov (Lavtar, 2008, str. 6).

Te dejavnosti se opravljajo na različnih organizacijskih ravneh in glede na to poznamo tudi različne opredelitve državne in javne uprave.

Javno upravo lahko razumemo v širšem ali ožjem smislu, pri čemer celoten javni sektor enačimo z **javno upravo v širšem smislu**, ki je sestavljena iz:

- **ministrstev, organov v sestavi, vladnih služb in upravnih enot**; skupaj imenovanih državna uprava,
- uprav lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, ki jih skupaj z državno upravo imenujemo javna uprava v ožjem smislu ter
- organov zakonodajne in sodne veje oblasti ter pravne osebe javnega prava.

Državna uprava je najstarejši del javne uprave, drugi njeni deli so se razvili kasneje kot odgovor na izzive decentralizacije (lokalna samouprava) in z razvojem servisne vloge države (javne službe). Predstavlja jedro javne uprave kot aparat, ki izvršuje politične odločitve (Lavtar, 2008, str. 11).

Državno upravo v njenih načelih delovanja, določitvi upravnih nalog in nosilcev javnih pooblastil, v drugih predpisih za upravo in predpisih za njen razvoj (elektronsko poslovanje) podrobneje določa ZDU-1.

## **2.2 Financiranje dejavnosti (javne) državne uprave (NRP) in podporni informacijski sistemi za potrebe priprave in izvrševanja proračuna**

Za potrebe naše analize se bomo najprej skozi državni proračun Republike Slovenije – natančneje skozi njegov tretji del t.j. **NRP** seznanili s financiranjem uravnalnih, servisnih in pospeševalnih nalog slovenske javne uprave.

Področje v splošnem ureja Zakon o javnih financah (Ur.l. RS, št. 11/11-UPB4, 14/13-popr. UPB4 in 101/13, v nadaljevanju ZJF), v podrobnosti vsakokratni ZIPRS za tekoče leto in še natančneje, predvsem v delu projektov oziroma investicij, UEM ter tudi Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Ur.l. RS 44/07, v nadaljevanju Uredba).

Določbe o uporabi, sestavi, pripravi in dopolnjevanju NRP so se prvič uporabljale za pripravo državnega in občinskih proračunov za leto 2001. Tedaj so se v njem izkazovali izdatki proračuna za investicije in državne pomoči in sicer v obliki projektov in programov (ZJF). Kasneje in s podrejenimi predpisi se je »obvezen izkaz« v obliki projektov širil še na investicijske transfere, subvencije ter projekte in programe, sofinancirane s sredstvi proračuna Evropske unije.

Po reformah in pristopu k rezultatom usmerjenemu proračunu v letu 2011 se v NRP danes prikazujejo vsi izdatki proračuna v obliki:

- »projektov«,
- »programov – skupkov manjših istovrstnih investicijskih aktivnosti« in
- »skupkov izdatkov za opravljanje rednih, zakonsko določenih nalog (javne) uprave (imenovani ukrepi)«.

Predstavljeni so vsebinsko (po področjih dejavnosti oz. politikah) s svojimi načrti proračunskih in drugih virov financiranja v prihodnjih štirih letih oziroma do svojega dokončanja. Namen takšnega prikaza je vpogled v učinke te delitve sredstev ter lažje odločitve o tem, katere projekte je treba prednostno uvrstiti v omejene proračunske okvire za tiste, ki odločajo o delitvi proračuna. Hkrati je uporabnikom proračuna dana možnost, da utemeljujejo potrebe in zmožnosti doseganja ciljev razvojnih politik, ki so v njihovi pristojnosti z nalogami, ki jih morajo izvesti v okviru svojih rednih, zakonsko določenih obveznosti (Ministrstvo za finance RS, 2015, str. 30).

Vsa zakonodaja, predpisi govorijo o vsej javni upravi, vendar državni proračun **neposredno in operativno uporabljajo zgolj organi državne uprave** in na tej osnovi bomo govorili o upravljanju in ravnanju z investicijskimi projekti v državni upravi.

## **2.2.1 Razlika med izvajanjem rednih, zakonsko določenih nalog in projektom v NRP**

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Ur.l. RS 54/10) kot reforma v smeri k rezultatom usmerjenega proračuna je

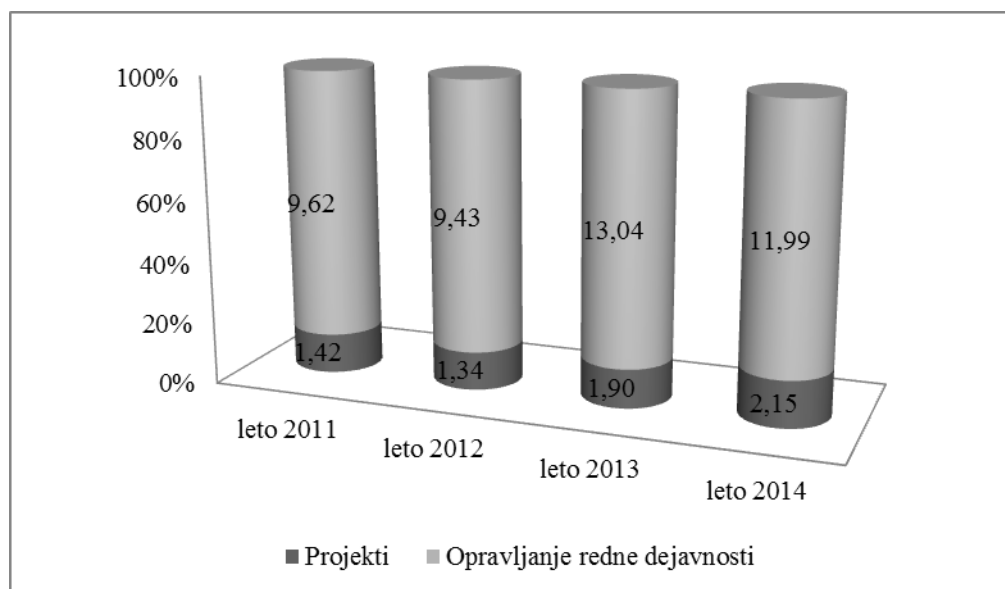
uvedla v NRP dodatno še izdatke, ki se nanašajo na opravljanje rednih, zakonsko določenih nalog (javne) uprave (imenovani tudi ukrepi).

Zanimalo nas je, kakšno je razmerje izdatkov realiziranih v okviru projektov v primerjavi z izdatki, ki so namenjeni stalni dejavnosti, kot ponavljajočemu se procesu, ki sledi obstoječim organizacijskim strukturam (PMI, 2008, str. 5) javne uprave znotraj enega proračunskega leta.

V ta namen smo analizirali podatke iz zadnjih potrjenih zaključnih računov NRP in sprejetih proračunov ter rebalansov od reforme leta 2011 do leta 2014. Tendanca razmerja pri načrtovanju proračuna/rebalansa je že vrsto let nekako **80:20** v korist izdatkov za opravljanje redne dejavnosti, medtem ko izdatki za projekte v zaključnih računih izgubijo še dodatnih 7 odstotnih točk, tako je razmerje **87:13** v škodo izdatkom za projekte.

Slika 6 nam prikazuje razmerja projekt: ukrep po letih skozi zadnje potrjene zaključne račune državnega proračuna RS tudi vrednostno v milijardah EUR.

*Slika 6: Projekt: Opravljanje redne dejavnosti (v mlrd EUR)*



*Vir: Prirejeno po Ministrstvu za finance, Zaključni račun proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014.*

S temi ugotovljenimi razmerji še ne moremo sklepati o razširjenosti projekta kot organizacijskega pristopa v državni upravi, še manj o prisotnosti ravnanja s projekti v državni upravi.

Prva težava, ki jo imamo pri takšnem sklepanju, je, da v okviru projektov **praviloma stroški dela državnih uslužbencev niso zajeti**. Izjema so nekateri projekti sofinancirani z evropskimi sredstvi in sredstvi donacij.

Kljub idejam o vključitvi stroškov sodelujočih državnih uslužbencev na projektih v tej smeri ob prehodu na k rezultatom usmerjeni proračun v letu 2011, se vse do danes temu ni sledilo zaradi vrste tehničnih omejitev pri delitvi plač po stroškovnih nosilcih.

Dodatna težava je, ker se o vzpostavitvi projekta ne razmišlja vsebinsko, ampak zgolj v smislu obveznih vrst izdatkov, ki jih predpisi določajo za projekt. Slednje bom pojasnila s konkretnim primerom v nadaljevanju.

Republiki Sloveniji je bila po sodbi evropskega sodišča za človekove pravice naložena naloga, da popravi krivice v zvezi z neizplačanimi deviznimi vlogami fizičnih oseb. Namen je torej rešitev problema, ki ga je sodba povzročila in cilj je vzpostaviti enoto – organ, ki bo to delo opravil. Vsekakor to ni trajna, redna naloga, saj bo tako vzpostavljanje kot tudi izplačevanje, popravljanje krivic trajalo le omejen čas. Delno sama sodba že vsebuje priporočen ali omejen čas za izvedbo. Dodatno kvantificiranje cilja je podano z raziskavo, mnenjem strokovnjakov koliko vlog iz tega naslova lahko pričakujemo in temu primerno je treba prilagoditi kadrovske in druge kapacitete. Aktivnosti v zvezi z vzpostavljanjem enote zajemajo nabavo opreme, prenavo, prilagoditev ali nakup prostorov, prilagoditev ali/in nakup strojne in programske opreme za opravljanje dela prejemanja in odobravanja vlog oškodovancev, najemanje uslužbencev za določen čas ali pridobivanje obstoječih za dodatno nadurno delo, njihova usposobitev za delo in postavljanje organizacije za izvedbo.

Iz zapisanega sledijo elementi definicije projekta: Imamo začetek in imamo konec, imamo enkratnost podviga. Povsem enakega problema še nismo reševali, srečujemo se z omejitvami časa, sredstev in zahtev.

Ker se je dani primer razrešil v obliki vzpostavitve enote pri Skladu za nasledstvo kot organu v sestavi Ministrstva za finance (v nadaljevanju MF), je kot tak imel razrešeno financiranje v okviru rednih dejavnosti (stroški dela). Oprema je bila prerazporejena, programska oprema razvita znotraj MF, zato se ni niti organizacijsko izvajal kot projekt niti se ga ni na tak način zajelo v NRP. Podobnih primerov je v državni upravi še precej.

## **2.2.2 Podporni informacijski sistemi za potrebe priprave in izvrševanja proračuna**

Tehnična podpora pripravi, izvrševanju in analizi državnega proračuna oziroma NRP poteka v okviru MF v informacijskih sistemih APPrA in MFERAC, pri čemer prvi pokriva potrebe priprave proračunov in poročanje (s spletnim dostopom kot SAPPrA za uporabnike državne uprave), medtem ko je drugi namenjen predvsem izvrševanju in je v uporabi ves čas proračunskega leta.

Ker v nadaljevanju iz obeh informacijskih sistemov zajemamo in analiziramo podatke o investicijah/projektih, bom v nadaljevanju prikazala, kateri to so. Jedrnat prikaz teh je na sliki v prilogi 5: **Obrazec 3** iz MFERAC.

Tako kot imamo pri osebni izkaznici enotno matično številko občana, tudi tukaj vsaka investicija/ projekt ob svoji uvrstitvi pridobi svojo enotno (unikatno) **šifro v obliki XXXX-XX-XXXX**. Prvi štirimestni sklop števil pri tem predstavlja šifro skrbnika – ministrstva, drugi dvomestni sklop nam pove letnico prve uvrstitve v NRP, tretji sklop pa je zaporedna številka uvrstitve.

Najpomembnejši podatek projekta je njegov **naziv (ime)**. Ta mora biti unikatno in je povzet iz dokumenta, ki določa njegovo vsebino. Praviloma ga določata namen in kraj investicije. Njegova unikatnost tudi ne predvideva spreminjanja naziva v času trajanja projekta.

Definicija projekta zahteva, da je nujno zapisati **začetek financiranja**, ki je določen z datumom potrditve DIIP in **konec financiranja**, ki naj bi zaznamoval njegovo fizično dokončanje z dodatkom za kasnejša plačila računov. Slednji datum se seveda časovno spreminja, še posebej, če se uvršča investicija, ki postane projekt šele kasneje, ko so mu cilji tudi kvantitativno določeni (kakovost, stroški, čas).

Obvezen podatek, ki izhaja tudi iz same definicije projekta, je **Namen in cilji** projekta, kjer so z namenom opisani temeljni razlogi, na podlagi katerih je prišlo do odločitve za začetek aktivnosti, cilji pa predstavljajo načrtovane dosežke po zaključku projekta in so čim bolj konkretno opredeljeni ter jih je možno izmeriti. O tem podatku kritično v nadaljevanju oziroma v analizi.

Podatki za **opis stanja projekta** se lahko povzamejo iz dokumentacije, npr. IP, ŠI, predvsem pa PI. Posebej morajo biti prikazane razlike glede na načrtovane cilje z razlago vzrokov in posledic odmikov ter predstavitev ukrepov, s katerimi se bodo odmiki odpravili.

Glede na faze, v katerih se projekt nahaja, se vpisujejo tudi **datumi in oznake sklepov potrditve investicijske dokumentacije**. Tudi preko teh vpisov je mogoče ugotoviti, ali imamo opraviti z investicijo ali s projektom in v kateri fazi svojega življenjskega cikla ta je.

**Skrbnik projekta** je resorno ministrstvo, kamor projekt po svoji vsebini spada.

**Datum začetka izvedbe** predstavlja vpis datuma in oznake sklepa o začetku postopka javnega naročanja, kar je **prelomna točka med fazo priprave in izvedbe**.

Pomemben podatek je tudi podatek o **Nosilcu/Investitorju**, ki je poleg ministrstva – skrbnika lahko tudi nekdo drug - posredni proračunski uporabnik, občina ali privatno podjetje.

**Izhodiščna vrednost** investicije/projekta je vrednost povzeta in vpisana v obrazec po aktualni izdelani investicijski dokumentaciji. Spreminja se zgolj na podlagi potrjene investicijske dokumentacije. Predstavlja osnovno primerjavo (angl. *Benchmark*) s trenutno veljavno vrednostjo. Dovoljeno odstopanje teh dveh vrednosti je 20 %, kar naj bi predstavljajo dopustno plansko napako.

**Veljavna vrednost** je vsota vseh preteklih že realiziranih izdatkov in plana izdatkov po predvidenih letih dokončanja. Ob uvrstitvi sta izhodiščna in veljavna vrednost enaki. Nadalje pa se veljavna vrednost lahko dnevno spreminja na podlagi avtomatsko zabeleženih izplačil iz državnega proračuna in periodično vnesenih izplačil iz t.i. »ostalih virov« (občinski proračuni, privatni sovlagatelji, posredni proračunski uporabniki), ki se pridobijo na podlagi komunikacije med skrbnikom projekta in soinvestitorji.

Vsaka investicija/projekt ima določenega tudi svojega **projektnega vodjo** kot povezavo na projektno ravnanje.

## 2.3 Investicije in projekti v državni upravi

Vrnimo se k osnovnemu teoretičnemu razlikovanju investicije in projektov, ki smo jo spoznali v okviru teoretičnega dela v poglavju ravnanja s projektom. V spoznanem upravljalno–ravnalnem procesu smo ločili med **strategijo (investicijo)** kot delom poslovanja in **projektom** kot delom organizacije (Stare & Rozman, 2008, str. 55). V primeru investicij govorimo o ugotavljanju uspešnosti, medtem ko v primeru projektov o učinkovitosti.

V predpisih, ki urejajo področje NRP, sta tako projekt kot investicija zgolj definirana, ni pa med njima postavljene ločnice, ki je hkrati ločnica med upravljanjem in ravnanjem.

### 2.3.1 Vrste investicij, ki jih določa in uravnava državna uprava

UEM pravi, da so investicije naložbe v povečanje in ohranjanje premoženja države, lokalnih skupnosti in drugih vlagateljev v obliki zemljišč, objektov, opreme in naprav ter drugega opredmetenega in neopredmetenega premoženja ter druge naložbe, ki bodo prinesle koristi v prihodnosti.

Opredelili smo že, da se dejavnosti na področju javne in tudi državne uprave lahko ločijo na urejevalne (angl. *Regulatory*), servisne in pospeševalne, pri čemer se investicije pojavljajo predvsem pri servisnih in pospeševalnih dejavnostih.



Projekt v državnem proračunu NRP, v skladu s finančnimi predpisi, za osnovo vzame naslednje vrste investicij:

- **investicija z gradnjo,**
- **investicijsko vzdrževanje,**
- **investicijsko vzdrževanje z gradnjo,**
- **druge investicije,**
- **ni investicija.**

Ni dvoma, da **investicije z gradnjo** pomenijo neposredno povečanje premoženja države, saj je rezultat zaključen »opredmeten« objekt vključno z opremo, ki je potrebna za izvajanje določenih servisnih dejavnosti, ki jih bo izvajala državna uprava ali po pooblastilu drug subjekt javnega prava, ki mu bo kasneje premoženje dano v upravljanje.

**Investicijsko vzdrževanje** zajema večja občasna popravila zaradi obnovitve ali ohranitve funkcionalnosti osnovnih sredstev. Z njim se ne posega v konstrukcijo objekta in ne spreminja njegove zmogljivosti, velikosti, namembnosti ali zunanje videza. Investicijsko vzdrževanje zahteva znatne stroške v daljših obdobjih in jih je smiselno načrtovati vnaprej.

**Investicijsko vzdrževanje z gradnjo je kombinacija zgoraj zapisanih dveh vrst in jo v nadaljevanju analize vključenih investicij v NRP združujemo z »investicijo z gradnjo« v »gradbene investicije«.**

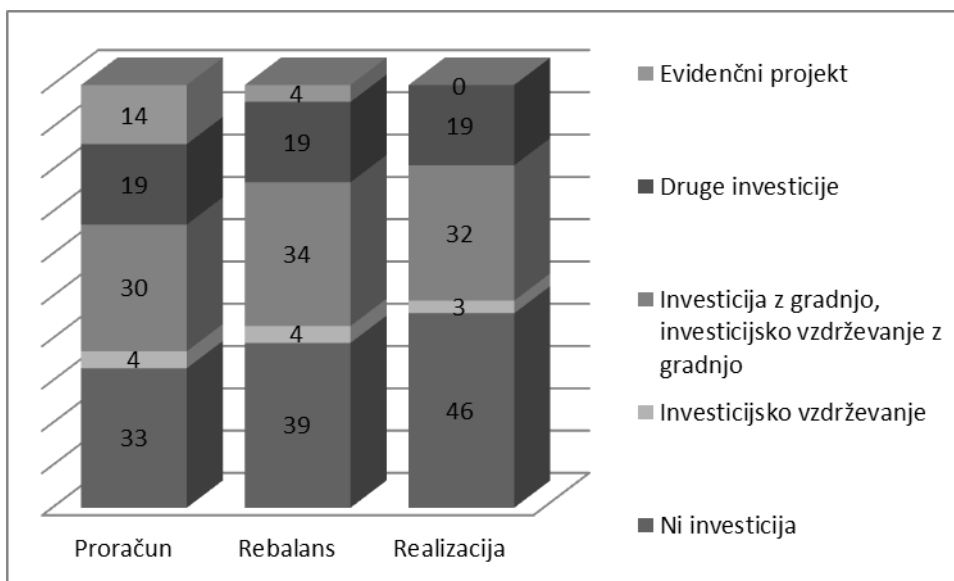
V kategorijo **druge investicije** sodijo povečini različni nakupi nepremičnega in premičnega premoženja.

Pod vrsto »**ni investicija**« imamo v proračunu vse ostale naložbe, ki **ne pomenijo investicij za pridobitev oziroma ohranjanje stvarnega premoženja**, pač pa za t.i. mehke vsebine kot na primer: razne programe izobraževanj in usposabljanj, spodbujanje samozaposlovanja, doktorskega študija, vključevanja invalidov v družbo, raziskovalnih programov, vzpostavljanje centrov odličnosti, projekte tesnega medinstitucionalnega sodelovanja (angl. *Twining*) in podobno. Njihovi cilji so manj opredmeteni, **bolj so usmerjeni v ljudi** in bolj odvisni od udeležencev projekta ter praviloma težji za izvajanje (Carroll, 2006, strani 13 – 14).

Pričakovali bi, da je takšnih glede na to, da so težji za izvajanje, najmanj, vendar v NRP temu ni tako. V posameznih letih je **vrednost izdatkov** namenjenih za »**ne investicije**« **najvišji** kot nam prikaže Slika 8. Gre pravzaprav za to, da se znotraj te vrste realizirajo vsi izdatki, za katere naj ne bi bilo treba dokazovati upravičenosti skozi investicijsko dokumentacijo. Opravičilo za tako početje pa izvira iz nerodnega izraza »ni investicija«, ki je ostanek poenostavitve skozi zgodovinski razvoj NRP.

S pomočjo internega informacijskega sistema APPrA je bila narejena poizvedba o deležu posamezne vrste investicije v vseh vrstah investicije. Izračunana je bila kot povprečje vrednosti izdatkov proračunskih virov v letih 2011–2014. Zanje so bila planirana sredstva v prvih proračunih za leto ali spremembah proračuna oziroma rebalansa za ta leta ter nato dejansko realizirane kot je prikazano v zaključnih računih. Rezultat analize grafično predstavi Slika 7.

*Slika 7: Izdatki za posamezne vrste investicij v enoletnih proračunih (rebalansih) in zaključnih računih vrednostno– povprečje let 2011-2014, v deležu*



*Vir: Prirejeno po Ministrstvu za finance, Sprejeti proračun RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za finance, Rebalans proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za financ, Zaključni račun proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014.*

Zanimiv je tudi razkorak med prvotno planiranimi izdatki (proračun) za namene »ni investicija« in njihovo realizacijo v zaključnih računih, ki že iz planiranja v rebalansu poskoči v povprečju za 7 odstotnih točk.

Pri sami strukturi NRP imamo še dodaten pojem, ki vsebinsko ne sodi zraven in je tehnično pomagalo planiranju v času priprave proračuna. Imenuje se **evidenčni projekt**. Ta je po svoji definiciji načrt financiranja še ne določenih projektov, za katere so znani cilji in namen, vendar v NRP še niso uvrščeni. Torej, če pogledamo po projektni vsebini, je to **rezerva ali preostanek finančnih virov namenjenih nekemu programu projektov**. Kasneje, ko so investicije/projekti, ki sodijo v ta program projektov, pripravljani, se lahko uvrstijo in sredstva se jim dodelijo iz tega evidenčnega projekta.

**Investicijam z gradnjo** je vsako leto v povprečju namenjenih okrog **30 %**, dejansko **realizirajo 32 %** vseh proračunskih sredstev za investicije. Bližnja priprava proračunov kot npr. spremembe proračunov in rebalansi imajo običajno bolj ambiciozne načrte (34 %).

Delež **drugih investicij** je tako v planu kot v realizaciji **19 %** vseh, najmanj pa je investicijskega vzdrževanja, ki zavzema **3–4 %** vseh enoletnih proračunskih sredstev za investicije.

**Bistvo investicij, ki so osnova projektom je, da imajo svoj začetek in konec financiranja in se praviloma ne začnejo in končajo znotraj enega proračunskega leta.** Upoštevati je treba njihovo celotno vrednost; to je vse potrebne izdatke za realizacijo zelenega cilja oz. rezultata. Ko govorimo o celotni vrednosti, je pomembno, da vemo, da gre pogosto za sovlaganja in s tem več sofinancerjev. In tako so sredstva državnega proračuna (sredstva neposrednih proračunskih uporabnikov) v NRP prikazana kot **proračunski viri**, sredstva financerjev kot so občine, posredni proračunski uporabniki, druga javna podjetja ali družbe ter privatni investitorji – podjetja pa so zavedena kot **ostali viri**.

Tako je za bolj natančno analizo treba raziskavo le-teh razširiti še na te attribute. Za pomoč pri tem je bil informacijski sistem MFERAC, kjer se hranijo v arhivu podatki o vseh kadarkoli uvrščenih in izvajanih projektih oziroma investicijah od začetka obstoja sistema.

V analizo smo zajeli vse investicije celostno v vseh letih trajanja in s celovitim načrtom financiranja (proračunski in ostali viri v vseh letih do zaključka), ki so bile v začetku aprila 2016 tj. 4. 4. 2016 **že zaključene**.

Tabela 3 nam prikazuje rezultat teh poizvedovanj s prikazom njihove povprečne vrednosti v EUR, števila, % vrednosti v vseh ter njihovega povprečnega trajanja v letih.

*Tabela 3: Analiza vseh zaključenih investicij po vrstah*

Vrsta investicije	Povprečna vrednost v EUR	Število	Vrednosti v %	Povprečno trajanje v letih
Druge investicije	2.008.008	2.484	31	2,8
Investicija z gradnjo	1.375.138	3.764	32	2,6
Investicijsko vzdrževanje	664.634	982	4	2,0
Investicijsko vzdrževanje z gradnjo	825.691	2.129	11	3,2
Ni investicija	2.422.009	1.687	25	2,8
<b>Skupaj:</b>	<b>1.459.096</b>	<b>11.046</b>	<b>100</b>	<b>2,7</b>

*Vir: Prirejeno po Ministrstvu za finance, Sprejeti proračun RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za finance, Rebalans proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za financ, Zaključni račun proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014.*

Iz tabele je razvidno, da je številčno preko **53%** ( to je 5.883 investicij/projektov) in s tem največ od vseh investicij, vključevalo gradnjo (**investicija z gradnjo in investicijsko**

**vzdrževanje z gradnjo**). Tudi vrednostno je gradbenih investicij 43%, kar je bistveno drugačen podatek kot le na osnovi vpogleda proračunskih sredstev v okviru enega leta. Zanimivo pa je, da je njihova povprečna celotna vrednost samo **1,1 mio EUR**. Tudi povprečno trajanje ne odstopa od drugih vrst in je nekaj **manj kot 3 leta, vendar so odstopanja znotraj te vrste največja**, saj tu najdemo absolutnega rekorderja: investicijo, ki je trajala **17 let**.

## 2.4 Življenjski cikel investicijskega projekta v NRP

V nadaljevanju bomo prikazali življenjski cikel investicijskega projekta. Poimenovanje »investicijski projekt« je izbrano kot skupno, saj v praksi z investicijskim projektom razumemo tako določitev investicije (poslovno, ekonomsko) kot tudi projekt (organizacijsko) v ožjem smislu.

### 2.4.1 Odločitev o investiciji – faza snovanja

Tehnično se to lahko izpelje v okviru dveh procesov znotraj enega proračunskega leta:

- **ob pripravi vsakoletnega proračuna**, spremembe proračuna ali rebalansa, ali
- med proračunskim letom, ko teče proces izvrševanja, v skladu s pravili ZIPRS.

V praksi se tako zgodnje uvrščanje v državni proračun zgodi, ko je naročnik državna uprava. Ko je naročnik/investitor zunaj ožje državne uprave npr. občina, agencija ali povsem zunaj državne uprave kot npr. privatni investitor, prihaja do kasnejšega umeščanja. V teh primerih je to razumljivo, saj snovanje in priprava ni v domeni državne uprave in njenega ravnanja in tudi stroški in izdatki, ki pri tem v manjši meri že nastajajo, praviloma niso predmet sofinanciranja državnega proračuna.

Še posebej pomembno je, da se v NRP **kar najhitreje v svoji življenjski fazi** uvrstijo **velike gradbene investicije**, saj je naročnik država v imenu uporabnika, ki je del javnega sektorja (osebe javnega prava: agencije, zavodi, itd.). Dodatno je to pomembno, ker gre za velike investicije večjega obsega, ki morajo biti bolj premišljene in temu primerno njihova faza snovanja in priprave traja dlje časa, zahteva tudi več denarja in angažiranja, kajti dokumenti, ki nastajajo pri tem, so zahtevnejši in zahtevajo vključevanje zunanjih strokovnjakov. Z zgodnjo uvrstitvijo se zmanjša njihova izpostavljenost tveganju pomanjkanja finančnih sredstev že na samem začetku.

Kako naj bi potekala faza snovanja in priprave gradbene investicije v državni upravi v navezavi na proračun nam prikazuje Slika v Prilogi 4 »Življenjski cikel projektov v NRP in skozi dokumente po Zakonu o graditvi objektov (Ur.l. RS, št. 102/04-UBP1, 14/05- popr. UPB1, 126/07, 108/09, 57/12, 110/13 in 19/15, v nadaljevanju ZGO-1) in UEM (Ministrstvo za finance, 2015, str. 41).

Prva faza se prične z idejo, pobudo o projektu. Pobude lahko izhajajo iz strateških dokumentov, kot so nacionalne strategije na posameznem področju, nacionalni reformni program, državni prostorski načrti in podobno. UEM to pobudo imenuje **DIIP**.

**Z vsemi potrebnimi podatki razpolaga naročnik** in ker ta dokument še ni strokovno zahtevna naloga je priporočilo, da ga **tudi izdelata naročnik tj. njegovo osebje** in nikakor, da se naroči zunanjim pripravljavcem. Pri enostavnih gradbenih investicijah povsem zadošča kot strokovna podlaga analiza preteklih podobnih investicij, v primeru kompleksnejše investicije se lahko izhaja iz idejne zasnove kot projektne dokumentacije, opredeljene v ZGO-1. Najmanj, kar mora DIIP že vsebovati, je navedba investitorja in njegovega osebja ter namen in okvirne cilje investicijskega projekta. Predpostavlja se, da je pri investitorju že neka baza podatkov o problematiki oz. investicijski nameri iz splošnega področja in preteklih podobnih primerov/projektov. Na osnovi tega se pridobi ocena vrednosti projekta, okvirni terminski načrt in potrebe po ljudeh in sredstvih. Minister kot odgovorna oseba investitorja DIIP prouči in se odloči o nadaljevanju **s sklepom o potrditvi dokumenta** oziroma namero **nadaljevanja raziskovanja in snovanja investicije**.

UEM v svojem 24. členu predvideva, da se investicija lahko uvrsti v veljavni NRP, če je zanj izdelan in potrjen že vsaj DIIP. Seveda je načrt financiranja (s terminskim finančnim načrtom po proračunskih letih) ocenjen podrobneje za prvo proračunsko leto, kjer imamo manjše zneske, medtem ko je za prihodnja leta zgolj okvirjen.

Po odobritvi nadaljevanja postopka se to osnovno idejo razdeli bolj podrobno, s pridobitvijo več in bolj natančnih podatkov. Prav je, da je projektni tim že imenovan in s tem vključen v pripravo dokumenta **PIZ**. Ta je namenjena oceni izvedljivosti in sicer se v njej, tako podrobno kot je še ekonomsko upravičeno, razdelajo in ocenijo možni scenariji (variante) za izvedbo investicije na podlagi sodil, ki so opredeljeni v internih metodologijah ali standardih za področje (UEM je enotna metodologija in teh ne vsebuje). Za vse možne rešitve – variante se uporabi ista raven zahtevnosti projektne dokumentacije; za enostavnejše variante je potrebna vsaj idejna zasnova, lahko že tudi idejni projekt. Rezultat tega investicijskega dokumenta je **izbor in utemeljitev optimalnega scenarija oziroma variante**.

Izdelava tega dokumenta je že bolj kompleksna, zato se lahko angažira zunanjega strokovnjaka s tega področja, vendar je pri tem potrebna koordinacija in sodelovanje z naročnikom. Po izdelavi in obravnavi v posebej zato ustanovljeni komisiji za presojo strokovnosti izdelave investicijske dokumentacije (v nadaljevanju ID) in smotrnosti predlagane investicije z vidika veljavnih meril uspešnosti in upravičenosti, se sprejme rešitev. Komisija skupaj z mnenjem predloži PIZ v potrditev ministru, ki se opredeli do

dokumenta, kar pomeni, da jo sprejme, zavrne ali vrne v dopolnitve. Ko jo sprejme, jo s pisnim sklepom potrdi in hkrati odobri izdelavo IP.

Naslednji korak je izdelava **IP**, ki izbrani optimalni scenarij dopolni, še podrobneje obdelava ter izračuna kazalce/kazalnike upravičenosti ali njeno dodano vrednost za investitorja in tudi širšo družbo (v ekonomski analizi). Projektna dokumentacija, ki je strokovna podlaga, je lahko idejni projekt ali že projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja (v nadaljevanju PGD). IP je osnova investitorju za odločitev o izvedbi investicije. Najprej utemelji izvedljivost investicije, potem pa odgovori še na osnovno vprašanje je: Ali bo družba s projektom na boljšem? Če je odgovor IP z ekonomsko analizo pozitiven, odgovorna oseba investitorja po obravnavi IP na komisiji s sklepom prižge »zeleno luč« za izvedbo. **Izračunani kazalniki donosnosti posameznih investicij v portfelju ministrstva so lahko osnova za določitev priorit.**

Za tem ali vzporedno se izdelava še **Študija izvedbe** (v nadaljevanju ŠI). To je še eden od investicijskih dokumentov, ki ga predpisuje UEM, njegova vsebina pa posega **na raven organizacije**. Zahteva izdelavo podrobnega časovnega načrta vseh potrebnih aktivnosti ter opredelitev načina vodenja, poročanja, kadriranja, načina izbire izvajalcev in podobno. Naročniku daje osnovo za proces kontroliranja. Vhodni podatki zanj prihajajo iz Projekta za izvedbo (v nadaljevanju PZI).

#### **2.4.2 Ravnanje s projektom - faza priprave, izvedbe in ugotavljanja učinkov**

Slika v Prilogi 3 predstavlja **prehod iz faze snovanja v fazo priprave** investicijskega projekta, ki je v teoriji naročilo projekt, v državni upravi pa razdelana **razpisna dokumentacija** (v kateri so vsebovani vsi predhodni dokumenti in podatki).

Iz nje razberemo tudi, da **faza snovanja projekta naj ne bi sodila v samo projektno ravnanje**, vendar menimo, da je ta proces upravljanja in ravnanja tako prepleten, da je nemogoče povsem izključiti pomen projektnega tima v tej fazi, saj gre za formalno ali neformalno akumuliranje znanja in izkušenj, ki naredi to fazo (včasih jo lahko smatramo za svoj projekt) bolj uspešno in učinkovito.

Slika v Prilogi 4 »Življenjski cikel projekta v NRP in skozi dokumente po ZGO-1 in UEM« (Ministrstvo za finance, 2015, str. 41), se nekako ne vklaplja v te faze enako in zgleda, kot da je s tem faza priprave investicije končana in naj bi investicijski projekt z objavo javnega razpisa prešel v stanje izvajanja. **Vendar menim, da se investicija še vedno pripravlja**. Se pa v tej točki srečata dve »liniji« projektnega tima: projektne tim naročnika in projektne tim potencialnega izvajalca oz. izvajalcev. Po proceduri oddaje javnega naročila se najkasneje **ob podpisu pogodbe določi ravnatelj ali manager projekta**. Iz teorije in prakse izhaja, da naj bi ga določil resorni minister. Gre pa za

ravnatelja projekta, ki je iz vrst pogodbenika – zunanjega izvajalca. Imenovani projektni vodja pri naročniku (na ministrstvu) je pogosto bliže vlogi **skrbnika pogodbe**.

Nadalje Slika v Prilogi 3 razdelja proces od javnega razpisa do podpisa pogodbe še v podrobnosti in prikaže, da je **investicija kot projekt definirana šele ob podpisu pogodbe z zunanjim izvajalcem**, ki mu je javno naročilo v konkurenci oddano.

Medtem ko je razpisna dokumentacija, katere priloga je tudi IP, opredelila kvalitativne cilje investicije, je ponudnik s pomočjo svojega znanja in izkušenj na področju predmeta investiranja razdelal tudi kvantitativne cilje in **s tem določil projekt** oziroma njegovo učinkovitost ter podal **osnove za ravnanje z investicijskim projektom**.

Menim, da bi bilo po oddaji javnega naročila in podpisu pogodbe nujno s strani določenega projektnega vodje izdelati **PI** že zato, da se po vrstah aktivnosti in mejnikih pregleda skladnost IP, ŠI in izbrane ponudbe, ugotovijo odmiki in preveri, ali je morda potrebno izdelati **NIP**.

**Po UEM vse investicijske dokumente zagotovi investitor, kar ne pomeni, da jih izdelava, ampak da natančno koordinira njihovo izdelavo ter pozna in razume njihove ugotovitve.** V tem primeru potrebe po izdelavi NIP predlagam, da **naročnik koordinira njegovo izdelavo ob vzajemnem sodelovanju izbranega zunanjega izvajalca**.

**Ne glede na sliko v Prilogi 4 menim, da je točka, ko investicija postane projekt in ta preide v fazo izvedbe, šele izdelava in potrditev NIP.** Slika v Prilogi 4 v shemi poteka prikazuje tudi ostale dokumente po ZGO-1, ki so strokovna podlaga za pripravo investicijske dokumentacije.

Nadalje v fazi izvedbe se še vedno periodično izdeluje **PI**. Temelje zanj postavi **ŠI**. Njegov namen je sprotno ugotavljanje odmkov od načrtovanega in predlaganje ukrepov za obvladovanje negativnih odmkov. V primeru večjih odmkov in nastopa nepredvidenih dogodkov je PI strokovna osnova za pripravo NIP. V tej se stroški in koristi ter druge predpostavke ponovno proučijo in ugotovi upravičenost. Ni odveč poudariti, da so lahko ugotovitve NIP tudi osnova za opustitev projekta.

Če se to ni zgodilo in je projekt uspešno pripeljan h koncu, se ob zaključku projekta izdelava **končno poročilo** po obliki in vsebini PI kot končno kontroliranje. Strokovna podlaga končnemu poročilu je Projekt izvedenih del (PID) po ZGO-1.

V dobi koristnosti rezultata projekta oz. investicije periodično izdeluje **Poročilo o spremljanju rezultatov in učinkov**. Ta ugotavlja odmike od načrtovanega v smislu izkoriščenosti zmogljivosti v dobi obratovanja, doseženih normativih ter ugotavlja dejanske prihodke in stroške poslovanja ter druge narodnogospodarske učinke. Primerjajo

se s projekcijami prihodkov in stroškov poslovanja narejenimi v IP. Gre za dejansko vrednotenje ali po-vrednotenje (angl. *Ex-post*) upravičenosti investicije, rezultati pa so pomemben prispevek k arhiviranju znanja in izkušenj.

Že tudi iz slike 12 je razvidno, da projektov v NRP v dobi koristnosti ne spremljamo več ali povedano drugače: informacijsko **faza ekonomske dobe projekta/objekta ni podprta**.

**Menim pa, da bi z minimalnimi dopolnitvami predvsem za gradbene projekte doba koristnosti lahko bila podprta in imela navezavo na evidenco državnega premoženja.**

Tabela 4 nam pove, da je izdelava in obravnava investicijske dokumentacije lahko poenostavljena glede na ocenjeno velikost investicije v stalnih cenah, pri čemer je DDV vključen le, če je strošek projekta oziroma investitorju ni povrnjen. Do 300.000 EUR vrednosti investicije DIIP kot edini dokument tudi prevzame funkcijo IP.

*Tabela 4: Mejne vrednosti investicij po UEM za obvezno izdelavo posameznega investicijskega dokumenta*

EUR	vrsta ID
pod 100.000	enostavni DIIP
pod 30.000	DIIP
med 300.000 in 500.000	DIIP, (IP)
nad 500.000	DIIP, IP
nad 2.500.000	DIP, PIZ, IP

*Vir: Ministrstvo za finance RS, Proračunski priročnik 2016-2017, 2015, str. 4.*

Pri gradbenih investicijah vse poenostavljeno obravnavanje pravzaprav ne pride v poštev, saj nam analiza zaključenih gradbenih investicij pove, da je glavnina teh (**30 %**) izvedenih v vrednosti **od 500.000 do 2.500.000 EUR**, torej je vedno treba izdelati DIIP in IP.

### **3 ANALIZA RAVNANJA Z GRADBENIMI PROJEKTI V DRŽAVNI UPRAVI**

Medtem ko smo v prejšnjem poglavju prikazali ravnanje z investicijami in projekti v državni upravi, gledano z vidika uprave kot celote, nas bo zdaj zanimalo predvsem ravnanje s posamičnim projektom. Skoncentrirali se bomo na gradbene investicije oziroma gradbene projekte. Dodajamo, da so gradbene investicije tiste, ki zajemajo tako investicije z gradnjo kot investicijsko vzdrževanje z gradnjo.

#### **3.1 Sodila za izbor preučevanih ministrstev**

Preučevanje pojavne oblike izvajanja projektov je izvedeno v okviru ministrstev, organov v sestavi, vladnih služb in upravnih enot, skratka v državni upravi. Vse enote državne



uprave se z investicijskimi projekti ne srečujejo v enaki meri in prav je, da se osredotočamo na tiste, kjer je to najbolj pogosto in utečeno delovanje.

Morda lahko razberemo ministrstva iz definicij, s katerimi dejavnostmi se enote državne uprave srečujejo: ministrstvo za zdravje, za okolje, za šolstvo, itd. Vendar pa je potrebno določiti tudi ustrezne kriterije, ki nam pridobijo podatke v evidenci NRP v MFERAC-u. Ti podatki so javno dostopni posredno, ko se objavljajo v sprejetem proračunu/rebalansih v okviru NRP in pa v vsakoletnih zaključnih računih.

Sodilo, ki bi to lahko prikazalo, se nanaša na pogostnost srečevanja s projekti in ga definiramo kot: število novo-uvršenih projektov v posameznem letu naj bo nad 10 projektov in sicer kot **povprečje zadnjih 5 let**. Podatke o projektih zajemamo iz informacijskega sistema MFERAC, kjer se hrani in spremlja celotna evidenca projektov.

Navedla sem že nekaj dejstev o vrstah projektov v državni upravi. Poudariti moram, da v analizo niso zajeti evidenčni projekti. Tudi v proračunsko definiranem smislu označeni programi so iz analize izločeni. Če je le bilo mogoče, sem že na začetku izločila tudi projekte, ki niso zaživel - stanje ukinjen. Rezultati izbranih resorjev so razvidni iz Tabele 5. Poimenovanje le-teh je izvedeno po klasifikaciji, ki velja za proračun 2016 in 2017.

*Tabela 5: Število novo-uvršenih investicij/projektov po resorjih v izbranih letih*

<b>Resorji</b>	<b>leto 2011</b>	<b>leto 2012</b>	<b>leto 2013</b>	<b>leto 2014</b>	<b>leto 2015</b>	<b>Povprečje</b>
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	301	458	532	310	183	<b>356,8</b>
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	73	110	276	51	53	<b>112,6</b>
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	64	50	64	80	16	<b>54,8</b>
Ministrstvo za infrastrukturo	72	63	350	76	7	<b>113,6</b>
Ministrstvo za zdravje	58	2	35	3		<b>24,5</b>
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	25	10	28	12	11	<b>17,2</b>
Ministrstvo za okolje in prostor	25	4	25	12	12	<b>15,6</b>
Ministrstvo za javno upravo	10	33	5	27	2	<b>15,4</b>
Ministrstvo za kulturo	9	5	40	16	5	<b>15,0</b>

*Vir: Prirejeno po Ministrstvu za finance, Sprejeti proračun RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za finance, Rebalans proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za financ, Zaključni račun proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014.*

Zavestno izpuščena sta Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za obrambo, četudi bi se po izbranem sodilu uvrstila na seznam. Izpustimo ju zaradi njunih posebnosti - zaupnosti njunih nalog. Zaradi istega razloga so v informacijski podpori MFERAC nameščeni na ločeni strežniški infrastrukturi in iz tega sledi veliko tehničnih težav. Temu sledi združevanje podatkov o projektih, tako da potem ti niso primerljivi z drugimi.

Predpostavljamo, da vsa ministrstva, ki že uvrstijo letno preko 10 projektov v NRP, projektni pristop dobro poznajo, nadalje bomo nabor ministrstev še na tista ministrstva, ki imajo opraviti z gradbenimi investicijami in so pri tem **dejansko v vlogi naročnika**, ne zgolj financerja.

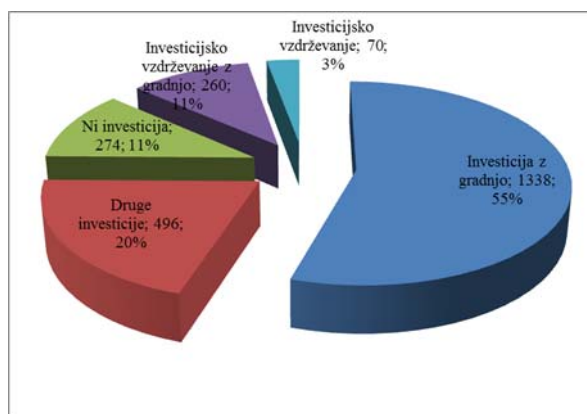
### 3.2 Obseg gradbenih investicij v posameznih resorjih

Spoznajmo posamezna ministrstva preko investicij oz. projektov pod njihovim skrbništvom, od največjega števila le-teh proti manjšim. Podatki o njih so pridobljeni s pomočjo evidence NRP v MFERAC, vse **od začetka spremljanja informacijsko podprtega projektnega dela**, torej od leta 2000. Izločili smo tehnične entitete kot so evidenčni projekti in programi\*(glej stran 14-15), ki so v uporabi v proračunskem smislu. Upoštevali smo zgolj **že zaključene investicije oziroma projekte**. Vse navedene podatke lahko razberemo tudi v Sprejetih proračunih, rebalansih in zaključnih računih RS za posamezna leta.

Iz tabele 5 je razvidno, da **Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo** (v nadaljevanju MGRT) letno na novo uvrsti v proračun preko 350 projektov.

Slika 8 prikazuje število projektov/investicij različnih vrst in njihov delež. Delež gradbenih investicij skupaj je preko 66 % vseh (1.598). Sledijo raznovrstni nakupi nepremičnega in premičnega premoženja z 20 %.

Slika 8: Zaključene Investicije/projekti skrbnika MGRT (število, delež)



Vir: Prirejeno po Ministrstvu za finance, Sprejeti proračun RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za finance, Rebalans proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za financ, Zaključni račun proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014.

Iz evidence NRP lahko tudi preverimo, da je v vseh obravnavanih letih teh 2.438 projektov uravnavalo preko 140 ravnateljev projektov, vpisanih v evidenco NRP kot vodje projektov.

Večina investicij/projektov, ki jih uravnava MGRT, trajajo do 2 leti, kar je presenetljivo in kaže na to, da se umeščajo v NRP kasneje kot v fazi snovanja/priprave in posledično, da **naročnik ni ministrstvo**. Podroben pogled nam dejansko prikaže, da so v 50 % investitor gradbenih projektov občine. Tako tukaj ne bomo izvedli intervjuja s projektnimi vodji za gradbene investicije/projektov.

Tabela 6 v številkah prikazuje **Ministrstvo za infrastrukturo** (v nadaljevanju MI). Doslej so zaključili **1.181** investicij z gradnjo in investicijskega vzdrževanja z gradnjo, kar je preko **75 %** od vseh njihovih zaključenih investicij. Pri njih investicije z gradnjo v povprečju trajajo občutno dlje in sicer **preko 5 let**. Tudi investicijsko vzdrževanje z gradnjo s 4,6 leta ne zaostaja veliko.

*Tabela 6: Zaključene investicije/projekti skrbnika MI po vrstah*

Vrsta	Število	Trajanje v letih	Povprečna veljavna vrednost v EUR
Druge investicije	114	3,8	2.732.676
Investicija z gradnjo	144	5,6	3.521.906
Investicijsko vzdrževanje	47	2,2	3.346.468
Investicijsko vzdrževanje z gradnjo	1037	4,6	917.635
Ni investicija	28	3,3	12.530.153

*Vir: Prirejeno po Ministrstvu za finance, Sprejeti proračun RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za finance, Rebalans proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za financ, Zaključni račun proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014.*

Tabela 7 prikazuje primerljive podatke zaključenih investicij/projektov za **Ministrstvo za izobraževanje, šolstvo in šport** (v nadaljevanju MIZŠ). Tudi tu je število investicij z gradnjo najvišje, skupaj z investicijskim vzdrževanjem z gradnjo pa predstavljajo 40,7 % vseh zaključenih investicij/projektov. Njihovo povprečno trajanje je približno **3 leta**, povprečna vrednost okrog **2 mio EUR**.

Tabela 7: Zaključene investicije/projekti skrbnika MIZŠ po vrstah

Vrsta	Število	Trajanje v letih	Povprečna veljavna vrednost v EUR
Druge investicije	224	2,9	1.606.011
Investicija z gradnjo	513	3,7	2.655.567
Investicijsko vzdrževanje	56	3,2	3.285.391
Investicijsko vzdrževanje z gradnjo	98	2,7	1.533.044
Ni investicija	607	2,6	892.946

Vir: Prirejeno po Ministrstvu za finance, Sprejeti proračun RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za finance, Rebalans proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za financ, Zaključni račun proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014.

Tabela 8 predstavlja vrste investicij na **Ministrstvu za zdravje** (v nadaljevanju MZ). Nakupi nepremičnega in premičnega premoženja po številu vodijo, vendar skupno investicije z gradnjo in investicijsko vzdrževanje z gradnjo tesno sledijo (skupno 38 %). Obe kategoriji v skupnem se povprečno zaključita v **3 letih**, njihova povprečna vrednost je okrog **1 mio EUR**.

Tabela 8: Zaključene investicije/projekti skrbnika MZ po vrstah

Vrsta	Število	Trajanje v letih	Povprečna veljavna vrednost v EUR
Druge investicije	158	1,6	146.441
Investicija z gradnjo	128	3,1	1.783.027
Investicijsko vzdrževanje	53	1,6	145.828
Investicijsko vzdrževanje z gradnjo	26	2,3	774.741
Ni investicija	31	3,0	277.902

Vir: Prirejeno po Ministrstvu za finance, Sprejeti proračun RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za finance, Rebalans proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za financ, Zaključni račun proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014.

Povprečno trajanje za novogradnje niti ni visoko, če vemo, da so znotraj tudi »rekorderji« kot so SB Celje, SB Jesenice in Onkološki inštitut Ljubljana, kjer se je s prekinitvami skupno gradilo kar 20 let.

Na **Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano** investicije z gradnjo in investicijsko vzdrževanje z gradnjo ne prevladujeta, zato pri njih intervju s projektnimi vodji ni izveden.

Tabela 9 prikazuje izbrane podatke za **Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** (v nadaljevanju MDDSZ). Investicije in investicijsko vzdrževanje z gradnjo ne prevladujejo, vendar pa so te v povprečju relativno visokih vrednosti in trajanja, zato se jim bomo posvetili v podrobnejši analizi.

*Tabela 9: Zaključene investicije/projekti skrbnika MDDSZ po vrstah*

Vrsta	Število	Trajanje v letih	Povprečna veljavna vrednost v EUR
Druge investicije	64	4,2	1.041.093
Investicija z gradnjo	46	4,5	2.830.056
Investicijsko vzdrževanje	10	3,1	554.674
Investicijsko vzdrževanje z gradnjo	3	4,1	124.662
Ni investicija	136	3,5	5.511.368

*Vir: Prirejeno po Ministrstvu za finance, Sprejeti proračun RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za finance, Rebalans proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za financ, Zaključni račun proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014.*

Naslednji pomemben delež projektov na MDDSZ so **druge investicije**. Največkrat gre za nakup prostorov in opreme za delovanje centrov za socialno delo, varstveno delovnih centrov ter domov za upokojence po Sloveniji. Ti projekti so kot zaključeni vredni **1 mio EUR** in, presenetljivo, v povprečju trajajo več kot 4 leta. Doslej zaključenih projektov na področju gradnje in investicijskega vzdrževanja z gradnjo je bilo 49. Zanje se na koncu izkaže, da so vrednosti v povprečju **2,8 mio EUR** in trajajo **4 leta in pol**.

Tabela 10 prikazuje sliko pri **Ministrstva za okolje in prostor** (v nadaljevanju MOP). Pretežni delež po številu (**43%**) in povprečni vrednosti pripada investicijam, ki vključujejo gradnjo, zato jih bomo podrobno obravnavali v analizi in z intervjujem.

*Tabela 10: Zaključene investicije/projekti skrbnika MOP po vrstah*

Vrsta	Število	Trajanje v letih	Povprečna veljavna vrednost v EUR
Druge investicije	78	4,1	2.533.822
Investicija z gradnjo	113	5,5	3.306.929
Investicijsko vzdrževanje	23	3,7	1.354.749
Investicijsko vzdrževanje z gradnjo	20	3,0	3.923.682
Ni investicija	72	3,9	1.216.959

*Vir: Prirejeno po Ministrstvu za finance, Sprejeti proračun RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za finance, Rebalans proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za financ, Zaključni račun proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014.*

Podatke za **Ministrstvo za javno upravo** (v nadaljevanju MJU) je težko zbrati in očistiti, saj je bilo od leta 2000 podvrženo mnogim organizacijskim spremembam (samostojno – pod ministrstvom za pravosodje – pod ministrstvom za notranje zadeve – spet samostojno), zato jih ne bomo podrobno obravnavali.

Sicer imamo podobne težave pri podatkih o zaključenih investicijah pri **Ministrstvu za kulturo** (v nadaljevanju MK), vendar so bili pripojeni ministrstvu za šolstvo le krajši čas. V tem času so vse svoje organizacijske in procesne ter kulturne značilnosti ravnanja s projekti obdržali. Tabela 11 nam pri njih prikaže pretežni delež investicij z gradnjo, sicer povprečnega trajanja in vrednosti. Povprečne vrednosti gradbenih investicij niso najvišje, vendar so številčno močno prisotne (42 %).

*Tabela 11: Zaključene investicije/projekti skrbnika MK po vrstah*

Vrsta	Število	Trajanje v letih	Povprečna veljavna vrednost v EUR
Druge investicije	43	1,9	1.233.241
Investicija z gradnjo	92	3,1	1.068.057
Investicijsko vzdrževanje	91	2,6	1.024.906
Investicijsko vzdrževanje z gradnjo	32	2,7	1.028.287
Ni investicija	40	2,8	3.003.699

*Vir: Prirejeno po Ministrstvu za finance, Sprejeti proračun RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za finance, Rebalans proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014; Ministrstvu za financ, Zaključni račun proračuna RS za leto 2011, 2012, 2013, 2014.*

Razvidno je tudi, da je povprečno trajanje investicij z gradnjo kar 3,1 let.

### 3.3 Izhodišča za izvedbo intervjuja

Na podlagi sodil za izbor resorjev, ki so bila:

- število novo-uvrščeni investicij/projektov v NRP v zadnjih posameznih letih je preko 10 v povprečju na leto,
- številčno in/ali vrednostno prevladovanje investicij z gradnjo in investicijskega vzdrževanja z gradnjo (s skupnim imenom gradbene investicije), kot sledi iz pregleda značilnosti zaključenih investicij po vrstah iz predhodnega poglavja,
- ravnanje s projekti se izvaja v okviru državne uprave (kar ni sofinanciranje investicijskih projektov občinam) in
- razpoložljivost in dostopnost sogovornikov – projektnih vodij/ravnatelj gradbenih investicij, ki so kot imenovani in vpisani v sistemu MFERAC,

so bila za analizo projektov in ravnanja z njimi izbrana naslednja ministrstva:

- MZ,
- MDDSZ,
- MIZŠ,
- MK,
- MOP.

Ko sem za navedena ministrstva preverila, kdo je bil največkrat imenovan in zapisan kot projektni vodja zanje, se je za večino izkazalo (razen MOP), da so slednji tudi vodje sektorjev za investicije ter tako **hkrati ravnatelji programa projektov ali portfelja projektov**. To je dalo intervjuju dodatno težo in boljši vpogled v organizacijske strukture ter nadstavbo ravnanja s projekti (metodologijo, kulturo, projektno pisarno, informacijskim sistemom).

Tako je bil ustni razgovor na podlagi vprašalnika z **vodjo sektorja za investicije in javna naročila na MZ** izveden 24.5.2016. Slednja je magistra prava in ima 13 let delovnih izkušenj, vse v državni upravi. Na tem vodstvenem položaju je krajši čas (manj kot eno leto). Investicije, ki sodijo pod okrilje sektorja, so potrebne novogradnje, rekonstrukcije in večje nabave za terciarno raven zdravstvenega varstva, kamor sodi približno 26 splošnih bolnišnic in 3 drugi zavodi. Neposredno podrejenih sodelavcev v sektorju je 6.

Tudi z vodjo **službe za investicije in premoženje** v okviru sekretariata na **MDDSZ** je bil razgovor voden osebno, in sicer dne 26. 5. 2016. Gre za izkušenega ekonomista (visoka izobrazba) s preko 40 let delovnih izkušenj, tako v zasebnem sektorju kot v javni upravi. Na tem delovnem mestu, ki je povezano z investicijami v državni upravi je 16 let, od tega polovico na vodstvenem položaju. Služba se ukvarja z upravljanjem in ravnanjem z investicijami in premoženjem za preko 64 ustanov in zavodov za izvajanje socialno varstvenih programov. Vključno z vodjo službe na tem področju dela 9 uslužbencev.

Oba razgovora sta trajala približno uro in pol, beleženje odgovorov je bilo pisno sprotno. Nejasnosti, dodatne razlage in dokumenti, na podlagi katerih upravljajo in uravnavajo investicije/projekte, so sledili kasneje preko e-pošte. Oba sogovornika sta ob vzajemnem sodelovanju pomagala vprašalnik še dodatno razdelati.

V juniju sem pridobila še pisne odgovore na vprašanja s strani izbranih ravnateljic portfelja projektov na Ministrstvu za kulturo in na Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport.

Vodja **službe za investicije in ravnanje s stvarnim premoženjem na MK**, ki spada v generalni sekretariat, je po poklicu arhitektka. Na tem delovnem mestu je 2,5 let, z investicijami v državni upravi pa se ukvarja že 18 let. Služba se ukvarja z investicijskimi

projekti obnov in večjih vzdrževalnih del na obstoječih objektih javne kulturne infrastrukture in kulturne dediščine ter šteje še 3 sodelavce.

Sedanja vodja (2 leti) **sektorja za investicije v visokošolsko in znanstveno infrastrukturo** na **MIZŠ** je ekonomistka, ima 26 let delovnih izkušenj, od tega 18 let v gospodarstvu in 8 let v javni upravi na Direktoratu za investicije. V okviru sektorja skupno 7 uslužbencev obvladuje investicije v izgradnjo, obnovo in rekonstrukcijo objektov namenjenih visokemu šolstvu in znanosti. To so predvsem investicijski projekti Univerz, javnih znanstveno raziskovalnih zavodov ter študentskih domov.

Najdlje sem čakala pisni odgovor od izbranega projektne vodje na **MOP**, ki edini ni hkrati tudi ravnatelj programa projektov. Izpolnjen vprašalnik je prispel 17.6.2016. Največkrat vpisani projektni vodja je univerzitetni diplomirani inženir gradbeništva, hidrotehnične smeri s strokovnim izpitom. Na področju upravljanja z vodami je prisoten že 36 let, in sicer deluje na področjih od projektiranja do izvedb in vodenja investicij. Zadnjih 7 let je deloval v okviru **Direktorata za vode in investicije, Sektor za investicije in ekonomsko upravljanje**. S 1.1.2016 je vodenje investicij prešlo na **Direkcijo RS za vode, sektor za gospodarske javne službe in investicije**. Investicije se nanašajo na urejanje voda, zagotavljanje poplavne varnosti, gradnje in rekonstrukcije vodne infrastrukture. Od zadnje reorganizacije deluje na projektih sam.

### **3.4 Opis ravnanja z gradbenimi investicijami/projekti kot povzetek intervjujev**

Vprašalnik (Priloga 1), ki je bil osnova za ustne razgovore in pisne odgovore, v prvem delu sprašuje o dejstvih **organiziranosti sektorja** oziroma enote, kjer se upravlja z investicijami in ravna s projekti, o kompetencah intervjuvanca, o sodelavcih in njihovih kompetencah v projektne managementu. Drugi del vprašalnika se nanaša na potek in vloge ministrstva v **fazi snovanja in priprave investicije oz. projekta**. V tretjem delu vprašalnika je obdelan **proces kontroliranja**, delno v navezavi na informacijski sistem MFERAC. Četrty del vprašalnika bi lahko naslovili **nadstavba projektne ravnanja**. Vključuje projektno pisarno, metodologijo vodenja, normative in standarde ter informacijski sistem in njegovo uporabo za namene upravljanja programa projektov ter ravnanja s projekti.

#### **3.4.1 Organizacijska struktura**

Za ukvarjanje s temi investicijami je običajno sistematiziran in odgovoren **sektor za investicije**, lahko tudi direktorat, če je obseg investicij večji (MIZŠ, MOP). Še najmanjša je enota na MK in je organizirana kot služba. Glede na pojmovanje pomembnosti ostalih



povezanih vsebin imajo v enoto za investicije zajeta tudi javna naročila (MZ, MIZŠ) ali ravnanje s stvarnim premoženjem (MDDSZ, MK).

Ne glede na to, kako so umeščeni v organigram ministrstva, vsi ti sektorji/slужbe dejansko delujejo kot **prištabne enote – kot del sekretariata**, kar pomeni, da so odgovorni direktno ministru. Pri svojem delovanju so v tesni navezavi z zaposlenimi v drugih vsebinsko povezanih direktoratih. Skupno lahko opredelimo organizacijsko strukturo kot **projektno-matrično** organizacijo. Enota za investicije ima svojega ravnatelja in znotraj nje delujejo ravnatelji posameznih projektov. Pri tem sodelujejo s pravno in finančno službo in hkrati s člani projektnega tima, ki so zaposleni pri izbranem izvajalcu del.

Zaposleni v okviru sektorja oziroma direktorata so v glavnem strokovni kadri: gradbeniki, inženirji, arhitekti, elektro in strojni inženirji, ekonomisti in pravniki ter tudi strokovnjaki iz stroke resorja kot na primer umetnostni zgodovinar na MK, inženir hidromehanike na MOP. Posebej se omenja pomoč še dodatnih pravnikov iz sekretariata ter predstavnikov finančne službe.

Strokovnjaki gradbenega, elektro in strojnega področja in arhitekti imajo strokovni izpit po ZGO-1, na MDDSZ ima vodja strokovni izpit po ZGO-1 tudi iz ekonomske stroke (izpit, ki je bil kasneje ukinjen).

Vsi sogovorniki poudarjajo, da so sektorji ali službe kadrovsko podhranjeni in da je premalo usposobljenih projektnih vodji in tudi samih strokovnjakov za tim. Tako **en projektni vodja uravnava 2-4 večje (nad 1 mio EUR) projekte letno** in več manjših.

Na ministrstvu za okolje je dodatna težava, saj je sektor za investicije in ekonomsko upravljanje iz okvira Direktorata za vode in investicije s 1.1.2016 prešel na Direkcijo Republike Slovenije za vode, urad za upravljanje z vodami. Že prej, sedaj pa še bolj izrazito, je za vse projekte s področja upravljanja z vodami zadolžen znotraj ministrstva en sam, podpora oziroma projektni tim je sestavljen iz 2–3 dodatnih kadrov na občinah, katerim so dana prenesena pooblastila. Svojega dela ne dojema kot delovanje v projektnem timu, ampak deluje na tem področju samostojno. Večji investicijski projekti s tega področja se obravnavajo in vodijo v okviru Sektorja za kohezijsko politiko, s katero pa urad za upravljanje z vodami nima nikakršne povezave, niti je ni imel v preteklosti, ko je še deloval v okviru Direktorata na MOP.

Tako **ne-povezovanje sektorjev znotraj ministrstev** kot tudi med ministrstvi in ločevanje obvladovanja projektov po načinu financiranja (med projekte financirane iz evropskih kohezijskih skladov in s sredstvi integralnega proračuna) ter pogoste **reorganizacije** negativno vplivajo na uspešnost in učinkovitost izvedenih investicij v Republiki Sloveniji poroča tudi Računsko sodišče (2012) v svojem revizijskem poročilu o izvajanju evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji.

V vseh obravnavanih ministrstvih delujejo tudi sektorji ali enote posebej za ravnanje s projekti, ki se financirajo iz evropskih sredstev. Sodelovanje z njimi vsi vprašani ocenjujejo kot slabo oziroma izjavljajo, da ni prave povezave. Izjema je MIZŠ.

### 3.4.2 Faza snovanja in priprave investicije/projekta

Pobude oziroma potrebe v obliki **DIIP** pridejo iz **posameznih javnih zavodov** v pristojnosti resorjev, kjer se proučijo v sektorju/direktoratu. Tu se tudi pripravi letni program investicij in nujnih vzdrževanj, v primeru večjih posegov tudi večletni »program projektov« ter uskladi s finančnimi možnostmi. Po potrditvi tega **ministrstvo zagotovi nadaljnje investicijske dokumente**. Praviloma te izdelujejo **zunanji izvajalci**, izbrani z javnim naročilom. Večina teh izdelovalcev je že dobro poznanih projektneemu timu (MZ; MDDSZ; MK, MOP), ker so specialisti na področju. MIZŠ izjavlja, da jih nekaj izdelajo tudi z notranjimi resursi.

Investicijska dokumentacija se nato **prouči v okviru stalno sestavljenih komisij** (MOP – komisija sklada za vode) v sestavi strokovnjakov sektorja iz vsebinsko pristojnih strokovnjakov zaposlenih v drugih sektorjih oziroma direktoratih, pravne in finančne službe. Projektni vodja za investicijo ali zgolj pripravo investicije zbere pripombe, priskrbi dopolnitev in **predlaga dokumentacijo v potrditev ministru** (MDDSZ, MZ). Na MIZŠ, MK se prouči v okviru direktorata in nato posreduje univerzam in javnim zavodom konkretne pripombe, ki jih ti nato uskladijo s pripravljavci. Usklajeni dokumenti se obravnavajo na upravnih odborih univerz in javnih zavodov in potrdijo s sklepom, nato se usklajeno pošlje v potrditev ministru.

Pravilniki, standardi, merila, ki se pri tem upoštevajo so ZGO-1 (MDDSZ, MK, MOP), področni zakoni o dejavnosti, **interna navodila** o investicijah za resor ter **UEM** (MZ, MIZŠ) ter pravilniki o minimalnih tehničnih zahtevah ter standardih in normativih za izvajalce storitev.

Vsi sogovorniki vestno naštevajo vse dokumente, ki jih predvideva **UEM**, vendar je njihovo **razumevanje nejasno**, terminologija (DIIP, PIZ, IP, NIP) pogosto pomešana z dokumenti projektne dokumentacije (idejna zasnova, idejni projekt, projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, projekt za izvedbo). Edini res osvojeni dokument je DIIP, ki jim ga predloži javni zavod kot uporabnik.

Izdelava IP traja od **1 - 1,5 meseca** (MK, MDDSZ; MZ), odvisno od obsega investicije. Še dodatno pa izdelavo in obravnavo **podaljša možnost pridobitve evropskih sredstev**. Tu se sodeluje z enoto za evropske projekte, ki je običajno vzpostavljena posebej na ministrstvu. Koordinacija z njo običajne postopke seveda podaljša. Dodatno omenja MIZŠ

zapletenost obravnave med MIZŠ in upravnimi odbori univerz in javnih zavodov, kar časovno postopek potegne v 3 – 12 mesecev.

Pri vseh obravnavanih ministrstvih se **projektni vodja uradno imenuje** po potrditvi investicijskega programa za investicijo, ki prevzame v obvladovanje pripravo in **izvedbo javnega naročila**. **Celotni tim** se ne imenuje, saj je vsebovan v organizacijskem predpisu in je njegova sestava (ne sicer poimensko) **stalna** (MK, MZ). Na področju ravnanja s stvarnim premoženjem ožje državne uprave se tu postopno ponovno vključuje MJU in se organizacija **postopno centralizira**. Pri investicijah javnih zavodov kot uporabnikov, ki izvajajo storitve za državljane, se ta pristop delno uporablja na MZ za skupna javna naročila blaga in storitev. Sodelovanje ima še določene začetniške težave, vendar se dobre prakse vzpostavljajo.

**ŠI** kot predpisanega dokumenta po UEM ne omenja noben sogovornik, vendar predvidevam, da je **vsebovan v razpisni dokumentaciji**, ki jo izdelata projektni tim na ministrstvu po stalnih vzorcih dobre prakse.

Izkazuje se, da imajo sektorji/direktorati za investicije **vzpostavljen register tveganj** kot na primer MK, MIZŠ in MDDSZ. Lahko jih razdelimo na štiri segmente izvora z ukrepi in sicer na tveganja pri:

- **pripravi projektne dokumentacije** (nekvalitetni projekti, nejasni in pomanjkljivi predračunski popisi, slabo opravljane revizije) – ukrep za obvladovanje tveganj je podaljšanje ročnosti garancij za dobro izvedbo del najmanj do izdaje uporabnega dovoljenja, preverjanje kvalitete pri Inženirski zbornici Slovenije, zaveza v pogodbi za tolmačenje in definiranje opisov;
- **izvedbi postopkov javnih naročil** (uporaba neustreznih meril in pogojev) – ukrep: dobro pripravljena razpisna dokumentacija, smiselno določiti merila v razpisni dokumentaciji, spremljanje ključnih določil javnega naročila;
- **izvajanju gradbenega nadzora** (slabo izveden nadzor, neodgovornost nadzora pri potrjevanju vgrajenih materialov, vrste in obsega del, povezava z izvajalcem) – ukrep: pogosto poročanje in preverjanje dela nadzornika na terenu, zahteva, da spremembe lahko potrjuje samo naročnik, zaveza gradbenega nadzora za spremljanje objekta v garancijskem roku);
- **izvedbi projekta** (neupoštevanje pogodbenih določil, spreminjanje pogodbenih popisov, zamude, nepravočasno obveščanje naročnika o zamenjavah podizvajalcev) – ukrep: spremembe potrjuje samo naročnik, uveljavljanje pogodbene kazni, natančno definiranje pravic in obveznosti obeh pogodbenikov, kar bi moralo biti že del razpisne dokumentacije.

Razpisno dokumentacijo običajno naročijo pri zunanjih izvajalcih. **Postopki javnega naročanja** so prav zaradi vse večje omejitve sredstev za investicije vse daljši in s tem

kritični za učinkovito izvedbo investicijskega projekta. Konkurenca je vse bolj agresivna, pritožbe na razpisno dokumentacijo in na odločitve o oddaji vse pogostejše. Niža se vrednostna meja ocenjenega javnega naročila, pri katerem se ponudnikom »splača« pritožiti (MDDSZ).

Vse to od projektnega tima zahteva več napora v smislu **pravno korektne izvedbe** postopka. Slednje za seboj potegne tudi vse večjo **uniformiranost javnih razpisov**, kjer je **edino merilo cena**. Na ta način so register tveganj in ostala merila za učinkovitost izvedbe investicije slabše zastopana v razpisni dokumentaciji. Preveč je poudarka na pravnem delu postopka (ki naj bi bil enostaven) in manj na vsebinskem delu priprave investicije še posebej pri pripravi sodil, ki določajo kakovost. Na ta način je po oddaji naročila **manj manevrskega prostora** za pripravo pogodbe z vzpostavitvijo organizacije in kontrole, ki bi lahko zagotovila **učinkovitost investicijskega projekta** (obseg, čas, viri, kakovost).

Vse navedeno fazo priprave investicije precej podaljša in hkrati podraži. Tako snovanje in priprava investicijskega projekta traja od 9 mesecev do včasih maksimalno 2 let. Pri tem nastopijo še  **dodatna tveganja** in sicer tehnično – tehnološka ter spremljajoča zakonodajna (MDDSZ). Na MIZŠ ocenjujejo, da faza snovanja in priprave traja **50 % pridobivanje osnovnih soglasij in dovoljenj, 30 % za pripravo investicijske in projekte dokumentacije** ter nato 20 % za samo izvedbo projekta.

Po podpisu pogodbe šele dejansko nastopi faza izvedbe projekta. V tej fazi projektne vodja naročnika – državne uprave zgolj kontrolira izvedbo. Izbrani izvajalec izbere svojega, lahko je dogovorjen tudi že v pogodbi in s tem hkrati odobren s strani naročnika. Nominiranega projektne vodjo na strani naročnika bi lahko imenovali tudi koordinatorja projekta ali skrbnika pogodbe. Njegova dejanska vloga je seveda lahko zelo različna, vendar je dejstvo, kot so povedali sogovorniki, da le-ti **niso usposobljeni kot projektne ravnatelji** in tudi **njihovo število in obremenitev ne omogoča učinkovitega opravljanje te naloge**.

Posebej zanimivi so bili maloštevilni odgovori na vprašanje, kako zagotavljamo uspešnost investicijskega projekta. MIZŠ meni, da imamo na nacionalnem nivoju preveč splošnih strateških dokumentov, strategij, resolucij, nacionalnih programov, ki jim manjka konkreten akcijski načrt s terminskim in finančnim planom in preverba izvedljivosti (primer Narodno Univerzitetne knjižnice ali NUK II). Poleg tega bi bilo treba več odgovornega planiranja prenesti na nižje nivoje (ministrstva, javne agencije, javne zavode, itd.). Osnova bi morala biti kakovostna programska naloga (DIIP), v nadaljevanju pa celovita študija prostorskih rešitev (PIZ) in kasneje ovrednotenje z vsebinskimi, razvojnimi in družbenimi vidiki (IP).

MK meni, da je ključni pogoj za uspešnost projekta čim večja usklajenost stališč vseh udeležencev že na začetku snovanja.

### 3.4.3 Proces kontroliranja

Nominirani projektni vodje, ki so bolj skrbniki pogodb ali skrbniki investicijskega projekta, opravljajo pomembno vlogo v procesu kontroliranja. Pri vseh resorjih se ta izvaja na gradbiščih tedensko kot prisostvovanje gradbiščnim sestankom, vodenjem zapisnikov. Tu je še en pomemben člen verige oziroma projektne tima in **sicer nadzornik** (ki je zunanji). MDDSZ je izpostavilo tu problematiko izbire nadzornika. Ta je tudi predmet javnega naročila, in ker je trenutno praksa takšna, da je izbor po načinu najnižja cena, predstavlja to riziko naročniku. Prenizka cena storitve za seboj potegne prenos večjih (nezavarovanih) rizikov na projektne vodje naročnika.

Komunikacija na relaciji projektni vodja – nadzornik poteka neprestano, tudi formalno preko poročil o delu, preverjanju gradbenega dnevnika in gradbene in administrativne kontrole zahtevkov za izplačila. Preko tega se **preverjajo izvedena dela in se primerjajo s časovnimi načrti**. Če pride do zamud ali nepredvidenih dogodkov, ki vplivajo na stroške in kakovost, se težave zaznajo, določijo ukrepi za odpravo ter poročanje o odpravi le teh. Vse navedeno je vsebina PI (po UEM), vendar ga nihče od vprašanih ne omenja. Prav tako ne ŠI, ki naj bi nastala pred tem in je temelj poročilu.

Del procesa kontroliranja je tudi **tedensko poročanje projektne vodje na koordinaciji – kolegiju** pri vodji sektorja/direktorata, ki je nekakšen ravnatelj programa ali portfelja projektov. O ukrepih pri neskladnosti s postavljenim planom v rokih, kakovosti in stroških se posvetujejo in odločajo skupaj.

Kljub formaliziranim temeljem obvladovanja tveganj, ki so sicer najpogosteje zajeta v pogodbi v obliki **bančnih garancij za dobro izvedbo del in odpravo napak v garancijski dobi** in pa predložitvi zavarovalnih polic za zavarovanje projektantske in druge odgovornosti, se v praksi te redko uporabljajo kot ukrepi v primeru neskladnosti.

Ugotavljam tudi, da se **posebni informacijski sistem** kot pomoč ravnanju projektov **ne uporablja**. Mnenja o **uporabnosti MFERAC** kot dela, ki zajema tudi dinamične podatke o investicijah oziroma investicijskih projektih v svojem NRP delu pa so **zelo različna**. Velja prepričanje, da je vnos izhodišč in spremljanje investicijskega projekta v MFERAC **domena finančne službe (MZ)**. Projektni vodje, ki so bili neposredno uvedeni v delo z MFERAC pa ocenjujejo neposredno »vsebinsko« **vnašanje planiranja in korigiranja plana kot pozitivno izkušnjo** z velikim vplivom na finančno stabilnost predvsem večjih projektov (MDDSZ), kar gradbeni projekti gotovo so ob drugih nespremenjenih pogojih. MK in MIZŠ ugotavljata, da še tako dobra izkušnja ne pomaga, dokler se terminski in finančni načrti projektov prilagajajo omejujočim vsakoletnim limitom pri pripravi proračuna in ne obratno. Na ta način se dogaja, da se z zamikom projektov spremenijo

zakonski pogoji, potrebna so pre-projektiranja, dodatna soglasja, spremembe gradbenih dovoljenj, kar na koncu močno podraži projekt.

#### 3.4.4 Nadstavba ravnanju s projekti

**Standardov in metodologije s področja projektnega vodenja ni vpeljanih.** V zadnjem času se v manjšem številu udeležujejo vsaj kakšnih seminarjev na temo ravnanja s projekti ali projektne managementa.

**Projektno kulturo** sogovorniki opisujejo kot **dobro razvito** v preteklosti, ki pa se je po letu 2011 z zmanjševanjem sredstev predvsem na področju investicij **umaknila korak nazaj**. Pred letom 2011 pa bi jo lahko opisali kot bolj vseobsegajočo, saj so delovali t.i. gradbeni odbori, kjer so bili zajeti vsi deležniki investicije: ministrstvo – investitor, uporabniki in inženiring oziroma izvajalec. S tem celokupnim sodelovanjem med javno in zasebno sfero se je tudi kultura vsaj delno preslikavala v javno sfero.

Potreba po dodatni vsaj administrativni pomoči v **smislu projektne pisarne** se pojavlja v sektorju **nad 10 zaposlenih** (MZ). Če je obseg dela manjši, teh potreb ni, je pa izražena ideja o dodatnih strokovnjakih, kar bi se morda lahko zagotovilo na nivoju državne uprave.

**Evidenca o projektih** v NRP, ki se letno objavlja ob pripravi proračuna in nato ob zaključku leta v zaključnem računu, je vse prepogosto nekakšna »oglasna deska«. Vsebuje vse tiste investicije, ki si jih želi »politika« videti. Tako si jih niti projektni vodje niti finančna služba **ne želijo spreminjati v skladu z dejanskim stanjem**, kot je to na primer podaljševanje financiranja projekta, začasna prekinitvev ali sprememba izhodiščne vrednosti projekta, še posebej podražitve.

Dokumente o projektu hrani vodja projekta/skrbnik pogodbe, ki po dokončanju in predaji objekta v uporabo dokumente arhivira v skladu s pravili. Poseben prenos znanja, mentorstvo, izobraževanja, ki bi jih prevzela lahko projektne pisarna, na vseh izbranih resorjih manjkajo.

### 3.5 Analiza ravnanja z gradbenimi investicijami/projekti v prvih dveh fazah projektnega cikla

#### 3.5.1 Glavne pomanjkljivosti ravnanja z investicijami in projekti

Prva ugotovitev slabosti v procesu upravljanja in ravnanja z investicijskimi projekti je prav gotovo povečini **premajhna povezanost različnih ministrstev** med seboj, ko se obravnavajo skupne težave širše družbe. Dogaja se tudi, da so neka »mejna« področja pogosto predmet **selitev z ministrstva na ministrstvo** (reorganizacije) ali morda na organe

v sestavi, kot je to primer pri obravnavanem primeru urejanja voda in poplavne varnosti na MOP. Problem izpostavlja v svojem revizijskem poročilu o izvajanju evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji tudi Računsko sodišče RS (2012). Ob tem se zaveda, da bo treba nova tveganja, ki so nastala s spremembami in dopolnitvami Zakona o Vladi Republike Slovenije, ki so začele veljati februarja 2012, in so bistveno spremenile sestavo Vlade Republike, še proučiti.

Tudi **ločeno obravnavanje** investicijskih projektov glede na **predvidene vire financiranja** ne pripomore k njihovi uspešnosti, še manj učinkovitosti. Ta težava se pojavlja na vseh obravnavanih resorjih, še najmanj na šolskem. Imamo formirane ločene enote za obvladovanje investicij, med katerimi ni sodelovanja. Gre na eni strani za **Sektorje za investicije** in na drugi strani sektorje ali **projektne enote za izvajanje kohezijske politike**.

Dalje je pomembna popolnitev enot za obvladovanje/ravnanje z investicijami iz običajno strokovnih kadrov gradbene stroke ali inženirske stroke, ki imajo ustrezne izpite, certifikate in standarde o graditvi objektov osvojene, **manjka** pa jim **znanj o projektnem managementu**, s specifičnimi poudarki na državni upravi. Nekaj izobraževanj s tega področja sicer izvaja Upravna akademija pri MJU. O ponudbi teh lahko rečemo, da je skromna in neprilagojena področju, kajti tudi povpraševanje je zaradi stalnega zniževanja proračunskih sredstev za investicije (in hkrati ne povezovanja z drugimi viri) zmanjšano. Število razpoložljivih projektnih ravnateljev je majhno, ti pa so preobremenjeni z obstoječim delom in običajno nimajo časa udeleževati se izobraževanj, še manj povratno kvalitetno vplivati na nanje.

Tudi skozi vprašanja o vsebini **investicijske dokumentacije** in postopkih obravnave le-te smo zaznali velike vrzeli že v **razumevanju njenega pomena** na uspešnost in učinkovitost izvedenih investicij/projektov.

Sam postopek izdelovanja in obravnavanja ID je pri vseh opazovanih resorjih zasnovan kot »čisti formalizem« in »nebodigatreba«. Pogosto so **težnje po pospešeni in vzporedni izdelavi posameznih dokumentov**, ker se »mudi« z vključitvijo investicijskega projekta v proračun ali z izvedbo javnega naročila za izbor glavnega izvajalca, ker je gradbena sezona pred vrati, ker se lovi rok prijave na razpis za sofinanciranje, itd.

**Pripravlavec dokumentacije**, izbran na javnem razpisu ob sodilu »najnižja cena«, seveda temu konceptu naročnika sledi 100 %. Pri tem **pušča ob strani osnovna načela stroke**, sicer jim pa je tudi težko zavezan, saj ni ne sankcij, ne moralnih sodb, saj pravno – formalno stroka sploh ne obstaja.

Navedeno slabost razčlenimo podrobneje in postavimo znotraj življenjskega cikla projekta. Najprej skušamo določiti dejavnike vpliva pri:

- določanju **uspešnosti in učinkovitosti** investicij (točke A) in
- določanju **učinkovitosti investicijskih projektov** (točke B).

Grafično je členitev predstavljena na Sliki 9, ki zajema snovanje in pripravo investicije/projekta skozi časovni potek priprave ID.

Seveda je jasno, da se te točke prepletajo in združeno vplivajo na procese ravnanja s projektom: načrtovanje, uveljavljanje in kontroliranje.

Investicijska dokumentacija o izvedljivosti (angl. *Feasibility Study*), v slovenskih predpisih oblikovana kot fazna izdelava DIIP, PIZ in IP (NIP), mora odgovoriti na vprašanje, ali so investicija, različica investicije oz. projekt izvedljivi, kakšno je njihovo razmerje s stroški : koristi, ob seveda analiziranju drugih dejavnikov kot so tveganja, okolje, udeleženci, zakonske možnosti, skladnost s strategijo itd.

*Slika 9: Snovanje in priprava investicije/projekta skozi točke, kjer prihaja do težav*

Faza življenjskega cikla	Dokumenti o investiciji	Ne vralgične točke
Snovanje	Dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP)	
	Predinvesticijska zasnova (PIZ)	Točka A <sub>1</sub>
	Investicijski program (IP)	Točka A <sub>2</sub>
	Študija izvedbe (ŠI)	
	Razpisna dokumentacija	Točka B <sub>1</sub>
Priprava	Ponudba izvajalca	
	Poročilo o izvajanju	
	Novelacija investicijskega programa (NIP)	Točka B <sub>2</sub>

UEM kot temeljni predpis s svojo zasnovo – postopnostjo poudarja proces razmišljanja, razvijanja investicije oziroma projekta. V tem procesu se tudi postopoma vključuje vse več strokovnih podlag ali vhodnih informacij kot so: analiza predhodnih podobnih projektov, analize trga, konkurence, študije ponudb izvajalcev, mnenja strokovnjakov, raziskave terena, zakonske možnosti, projektna dokumentacija in drugo.



### 3.5.2 Obravnava nevrtačnih točk pri ravnanju z investicijami in s projekti

#### 3.5.2.1 Zagotavljanje uspešnosti in učinkovitosti investicij

V praksi ugotavljamo največje težave pri izdelavi **PIZ**, katere glavni namen je **analiza več alternativ ali možnih scenarijev izvedbe** projekta in izbira optimalne rešitve. Ne glede na odgovore projektnih vodij izbranih področij lahko z gotovostjo trdim, da PIZ ni izdelana vsebinsko kot jo predvideva UEM.

Omenili smo že, da se v primeru gradbenih investicij skoraj vedno srečujemo z izdelavo PIZ, saj so te praviloma nad vrednostjo 2,5 mio EUR in trajajo dlje časa.

Pojavna oblika izdelanih PIZ je tako zgolj »**formalno**« **obravnavanje**« »variate brez investicije« in »variate z investicijo«.

Pri tem vemo, da je **scenarij »brez investicije«** (ali z minimalnim naporom) zgolj **ničelni scenarij**, ki se paroma primerja z vsako »**posamezno različico obravnavanega reševanja problema**« za presojo izvedljivosti ciljev investicije.

V praksi navedbe v PIZ, da obstajata samo dve možnosti: varianta brez investicije in varianta z že vnaprej zamišljeno rešitvijo investicije in da prva ni možna, niso tako redke.

Tako se **zavestno opušča kritični premislek** o več možnih izvedljivih rešitvah, ki se iščejo v okviru različic investicije, ki se ločujejo po lokaciji, tehnično - tehnološki rešitvi, obsegu, vrstah in strukturi virov financiranja ter trajanju izvedbe.

Pri vrstah in strukturi virov financiranja naj omenimo posebej, da je treba vedno **proučiti možnost vključitve javno zasebnega partnerstva**, kar je redko upoštevano, saj že način izdelave ne omogoča kvalitetne izvedbe te analize.

Postavlja se vprašanje, kako naj bo zagotovljena uspešna rešitev investicijskega problema, če ta faza ni speljana korektno in se niso proučile vse izvedljive variante.

Po izbrani optimalni različici investicije iz predhodne faze se v **IP** ta nadalje podrobno analizira na zbranih bolj natančnih strokovnih podlagah. Dodatno imamo v tej fazi že izdelane bolj podrobne gradbene, prostorske, tehnično – tehnološke specifikacije, geološke, geomehanske, seizmološke, vodo-gospodarske, ekološke in druge raziskave in analize.

Za konkretno izbrano različico se ponovno in natančneje proučijo tržne možnosti v okviru javne službe, analiza zaposlenih, analiza vplivov na okolje z oceno stroškov za odpravo

negativnih vplivov, časovni načrt izvedbe z oceno stroškov po letih ter ovrednotenje drugih stroškov in koristi. Izvede se tudi analiza tveganj in analiza občutljivosti ter izračuna finančne in ekonomske kazalnike po statični in dinamični metodi.

Prepogosto se analizo izvedljivosti in upravičenosti odpravi s kvalitativnimi opisi, medtem se še posebej ekonomska analiza stroškov in koristi pušča ob strani, češ da se predvsem koristi ne da izraziti v denarnih enotah. Tako se **kazalci presoje uspešnosti** (donosnost projekta, doba vračanja, neto sedanja vrednost, interna diskontna stopnja) ne izračunajo in ne morejo služiti kot **osnova za določanje prioritet** znotraj portfelja projektov ministrstva. Slednje bi bistveno zmanjšalo tveganja, da investicije z visoko dodano vrednostjo ne bi bile izvedene.

### 3.5.2.2 Zagotavljanje učinkovitosti investicijskih projektov

Tudi sami sodelujoči s posameznih resorjev izpostavljajo kritičnost do javnega naročanja, kjer je ob pomanjkanju virov za investicije, boj za posel izvajalcev zelo trd. Revizije javnih naročil so pogosta praksa, kar **zamakne začetek izvedbe in hkrati podraži projekt**. Vnaprejšnje pričakovanje revizij s svojim povratnim delovanjem vnaša v same postopke številne omejitve, ki hromijo raznolikost in inovativnost ponudb. Glavno merilo ostaja zgolj najnižja cena, kar dostikrat pripomore **k nižanju kvalitete, podaljšanju izvedbe, težave in krče** v likvidnosti izvajalcev in podizvajalcev ter povečujejo stroške z izsiljevanje z dodatnimi deli itd.

Po izbranem glavnem izvajalcu in tudi nadzorniku in ostalih izvajalcih bi bilo potrebno investicijo ponovno oceniti in ovrednotiti skupaj **s celotnim projektnim timom** ob predpostavki, da so bile predhodne točke korektno izvedene.

Projekt se izoblikuje šele na tem mestu. Določeni so mu podrobni roki, stroški in kakovost. Projekt se ponovno ovrednoti in izvede presoja upravičenosti.

**Ob preverljivi strokovni izvedbi tega in izračunani neto sedanji vrednosti, bi določili novo prioriteto za izvajanje tega projekta.** V primeru rebalansa in dodatnem krčenju sredstev za investicije imamo izdelano nedvoumno **strokovno sodilo**, s katerimi projekti nadaljevati in za katere iskati drugačne alternative.

V tej točki pride do izraza tudi **pomanjkanje znanja o ravnanju s projektom**, da bi se le to iz državne uprave, kjer to ostaja zgolj v fazi priprave, pasivnega načrtovanja ter pasivne kontrole, premaknilo k aktivnemu sodelovanju z izvajalci (vključno z izdelovalci ID).

V vseh teh nevrvalgičnih točkah ( $A_1$ ,  $A_2$ ,  $B_1$  in  $B_2$ ) prihajajo na površje različni **poudarki na napakah pri izdelavi investicijske dokumentacije**. Skupni vzrok pa jim je enak in

izhaja iz nepoznavanja stroke, izdelovanja investicijske dokumentacije tako izdelovalcev, presojevalcev kot samih predstavnikov investitorjev.

Lahko trdim, da imamo z UEM kvaliteten predpis za izvedbo, vendar pa v praksi ni uveljavljen, ker ključne sestavine niso bile realizirane. S ključnimi sestavinami imam v mislih določila o **izvedbi strokovnega usposabljanja udeležencev pri pripravi in obravnavi investicijske dokumentacije**, ki naj bi ga določil minister pristojen za finance.

Ugotavljam, da ko projekt nadaljuje po poti svoje izvedbe, dobro napreduje zaradi interesa projektnega ravnanja, ki je na strani zunanjega izvajalca. Vprašani ocenjujejo **proces kontroliranja kot dober**. Čutiti pa je pomanjkanje kvalitetne informacijske podpore. Ob določenih manjših popravkih bi to lahko bil obstoječi MFERAC.

## **4 PREDLOGI IZBOLJŠAV**

### **4.1 Medresorske projektne skupine in izobraževanje ter promoviranje projektnega managementa**

Prvi izpostavljen problem pogostih reorganizacij in nesodelovanja ministrstev in tudi sektorjev (ločene glede na upravljanje z različnimi viri finančnih sredstev) pri uravnavanju investicij bi bilo mogoče rešiti z **imenovanjem medresorskih projektne skupin** za primere reševanja skupnih problemov in izzivov. Zaposlene za te skupine bi bilo treba skrbno izbrati, jih motivirati, graditi njihovo kariero, jih ustrezno **izobraževati in usposabljanje o projektne managementu**. Vse to bo sooblikovalo ustrezno **projektne naklonjeno kulturo**. Na ta način se bodo tudi izoblikovali jasni procesi (in dokumenti) kot **metodologije ravnanja s projekti v državni upravi**, ki se že dolgo pogreša.

### **4.2 Izobraževanje s področja izdelave in presojanja investicijske dokumentacije**

Slabost »formalizma« pri izdelavi in obravnavanju ID sem podrobneje razdelala glede na to, ali vplivajo na uspešnost in učinkovitost investicije ali na učinkovitost projekta, Izpostavljam tudi, kaj ter kako ima največji vpliv na to. Vse pa je pretežno povezano s prepotrebni izobraževanjem udeležencev v tem procesu.

Gre za določbe o **vzpostavitvi strokovnega usposabljanja udeležencev pri pripravi in obravnavi investicijske dokumentacije ter hkrati izdajo dokazil o opravljenem usposabljanju**.

Šele potem bi lahko investitor pri razpisu za izdelovalca investicijske dokumentacije, PIZ in IP ter NIP dejansko zahteval ustrezno strokovno usposobljenost le-teh. Tudi v postopku

presojanja smotrnosti s strokovno oceno o skladnosti ID s prepisano metodologijo in smotrnosti investicije z vidika veljavnih meril uspešnosti in učinkovitosti bi zahteval od strokovnih presojevalcev (notranjih ali zunanjih) najmanj **enaka dokazila o strokovni usposobljenosti**.

Na ta način bi med **izdelovalci in presojevalci** pridobili in **vzdrževali kvaliteten, konkurenčen in odgovoren člen med upravljanjem investicij, ravnanjem s projekti ter tudi stik s široko javnostjo**. Sistem izdajanja dokazil, vodenje registra izdelovalcev in presojevalcev ter periodično obnavljanje njihovega znanja in izmenjave izkušenj, bi vzdrževal vsaj ustrezen nivo strokovne usposobljenosti in odgovornosti na dolgi rok.

Ker je slednja težava že »stara«, predlagane in razdelane rešitve že nekajkrat pospravljene v predal, ker ni bilo potrebne politične volje za realizacijo, predlagam, da se primerljivi programi poiščejo v tujini (npr. Milanska investicijska šola), jih imenujejo in akreditirajo ter se tako z njimi začne kar najhitreje odpravljati to vrzel.

### 4.3 Izboljšanje informacijskega sistema

Da bi informacijski sistem **MFERAC lahko postal učinkovito orodje kontrole** v rokah projektnih ravnateljev in ostalega tima, predlagam naslednje dopolnitve: faza priprave projekta bi se morala ločiti še na predhodno fazo snovanja. Faza snovanja bi se zaključila z vpisom datuma objave javnega naročila, medtem ko bi se faza priprave končala z vpisom podatkov o izdelavi NIP.

Dodatno bi se podatke o projektu dopolnilo z **vpisom enoznačnih kazalnikov upravičenosti investicijskega projekta** (npr. neto sedanja vrednost), ki bi služili kot sodilo prioritete pri umeščanju projektov znotraj portfelja v omejene finančne vire.

Polje »Namen in cilj« iz obrazca 3 bi se razdelilo na najmanj tri polja in sicer:

- **Namen** posebej, kjer bi se jasno in jedrnato zapisalo kateri problem bo projekt reševal oz. katero priložnost bo izkoristil in za katerega uporabnika.
- **Cilji projekta v fazi snovanja in priprave**, kjer bi bili navedeni merljivi podatki o obsegu, kvaliteti, stroških in trajanju projekta.
- **Cilji projekta v začetku izvedbe**, kjer bi se vse zgornje cilje zapisalo po optimizaciji po podpisu pogodbe z glavnim izvajalcem (in tudi z drugimi).

Da pa bi **zagotovili manj napak pri vnosih**, ki jih sedaj vpisujejo finančne službe in podatkov pogosto niti ne poznajo niti se jih ne trudijo pridobiti, bi bilo treba to dolžnost in odgovornost prenesti na ravnatelja projekta. Ob vsakih večjih finančnih spremembah bi bilo nujno sodelovanje obeh.

Seveda to samo po sebi ne bi bilo dovolj, ampak bi bilo treba kar najhitreje vse te podatke v enostavni in pregledni obliki **preko spletnih aplikacij ponuditi na vpogled in v preproste analize** zainteresirani javnosti – državljanom. Tako bi se preko navzkrižne kontrole in transparentnosti vzpostavila kvalitetna baza podatkov, primerna za razne analize.

## SKLEP

Tudi v Sloveniji se že dlje časa ukvarjamo s krizo, konstantnim deficitom in idejo, da je za preboj potreben kombiniran pristop zasebne pobude in delovanja države. **Država** naj bi delovala na način, da uravnava zasebno pobudo z ustrežno zakonodajo, vendar pa naj bi nudila tudi prepotreben **preboj** na področju **investicij**. Pri tem še vedno velja, da imajo velike infrastrukturne in pa gradbene investicije največji **multiplikativni** učinek na rast in razvoj (dvig BDP).

Da pa bodo te investicije upravljane in vodene s strani države dosegle svoj namen, to je rast in razvoj, je treba investicije pravilno izbrati in učinkovito izvesti. Država se z izbiro investicij ukvarja centralno preko ekonomskih politik in strategij, nekako od zgoraj navzdol, medtem ko k uspešni in učinkoviti izvedbi teh investicij lahko znatno prispeva pristop od spodaj navzgor, ki ga izvajajo enote državne uprave decentralizirano s priporočenim projektnim ravnanjem že nekaj časa.

Vendar kljub številnim analizam projektnega ravnanja v državni upravi v preteklih dekadah, tudi danes do vseobsegajoče analize le-tega ne prihaja oziroma se takšna analiza ni pojavila na področju ravnanja z gradbenimi investicijami, ki so v portfelju investicijskih projektov posameznih enot države – resorjev, najpogosteje zastopane tako po številu kot po vrednosti. Pomemben dejavnik je tudi njihovo trajanje in s tem vpliv na proračunska sredstva v več proračunskih letih.

Skozi teorijo in prakso projektnega ravnanja nas je zanimalo, kakšno je stanje projektnega ravnanja v resorjih državne uprave, ki imajo s tovrstnimi investicijami največ opraviti. S pomočjo sledenja procesom planiranja, uveljavljanja in kontroliranja skozi državni proračun ter z opravljenimi intervjuji s projektnimi ravnatelji (vodji projektov) je bila izvedena analiza ravnanja s projekti v državni upravi. Zanimalo nas je predvsem, da ko se izbirajo večje državne gradbene investicije, ali je zagotovljena njihova uspešnost ter kako je zastavljen projektni pristop v posameznih ministrstvih, da oblikovanemu investicijskemu projektu nudi podporo za učinkovito izvedbo.

Skozi proces nastajanja tega magistrskega dela, ob ponovitvi osnov projektnega managementa skozi tujo in domačo strokovno literaturo sem prišla do spoznanja, da se pri »klasičnih« gradbenih projektih, ki se pojavljajo znotraj ministrstev in njihovih organov v

sestavi le v manjši meri tudi ravnateljuje z njimi. To funkcijo v pretežni meri prevzame na javnem razpisu izbrani ponudnik in njegov projektni tim.

Kljub temu mora imeti ta (zunanji) ravnatelj projekta in njegov tim ustreznega in kompetentnega sogovornika na strani naročnika. V ta namen imajo vsa v analizi obravnavana ministrstva vzpostavljene ustrezne enote (direktorat, sektor ali službo) za investicije. Znotraj njih običajno deluje skupina gradbenih in drugih strokovnjakov, ki se ob vzpostavitvi gradbenega projekta (po zaključenem javnem razpisu) imenujejo za projektne vodje. Njihovo poimenovanje je napačno kot ničkolikokrat v praksi slovenskega projektne managementa. Namreč tudi metodologija vodenja projektov v državni upravi (veljavna samo za IT) uporablja pojem vodenje, ko ima v mislih celokupne naloge projektne ravnatelja.

Ti projektne vodje/ravnatelji priznavajo, da je njihova naloga bolj na strani koordinacije z ravnateljem projekta iz vrst izvajalca, vendar je pomembna pri kontroliranju izvajanja. Ključno je tudi sodelovanje z nadzornikom, tedenska prisotnost na gradbiščnih sestankih in drugih prevzemih in usklajevanjih.

Večjega pomena je del ravnanja (v povezavi z upravljanjem) v začetnih fazah projektne cikle, kajti prav naročnik – organ državne uprave je odgovoren za uspešnost in učinkovitost izvedene investicije. V tem delu lahko tudi razumemo proces snovanja in priprave investicijskega projekta kot svoj projekt. In kot tak zahteva svoj proces ravnanja z njim.

Dejanska praksa po ministrstvih ne kaže na to. Projektne tim in ravnatelj se v tej fazi ne imenujeta, pač pa uslužbenci enote za investicije sodelujejo pri postopkih izdelovanja in obravnave investicijske dokumentacije in javnega naročanja kot jim to narekujejo stalni organizacijski predpisi in to bolj formalno kot dejansko vsebinsko.

Težava je, ker na celotnem nivoju javne uprave še vedno ni vzpostavljeno strokovno usposabljanje udeležencev pri pripravi in obravnavi investicijske dokumentacije. Tako je ves proces snovanja in priprave investicijskega projekta zgolj formalizem, ki je samemu sebi namen.

Poznavanje stroke je še posebej problematično pri naročniku samem. V osnovi pa obstajajo izvajalci – izdelovalci dokumentacije, kjer je še ostalo znanje in seveda izkušnje iz obdobja, ko je bila ta stroka priznana in podprta s strokovnimi izpiti po ZGO-1. Vendar ob načinu izbora najnižja cena in hkrati brez določenega pravega sodila o kvaliteti izdelovalca ni mogoče pridobiti takšnih izvajalcev.

Nadalje vidimo, da prvo postavljena hipoteza, ki je, da je **uspešnost in učinkovitost** investicij vprašljiva **zaradi odvisnosti** od spremenljivosti strateških odločitev, ki so

**politično pogojene**, pravzaprav ni neposredno povezana s projektnim ravnanjem. Jo pa lahko v celoti potrdimo.

Hipoteza o obstoju **pozitivne povezave** med uspešno **izvedenim ravnanjem s projektom**, zlasti načrtovanjem v začetnih fazah življenjskega cikla investicijskih projektov in učinkovitostjo **zaključenih investicijskih projektov** je težje dokazljiva, saj se pojavna oblika težav ob zaključku investicijskega projekta kaže na povsem enak način kot pri prvi hipotezi.

Znotraj tega začetnega razdobja oblikovanja in pripravljanja investicije smo zaznali in določili štiri točke, kjer težave tako na področju določitve uspešnosti kot učinkovitosti nastajajo in predlagam male korake v smeri izboljšav.

Prvi dve točki, ki zadevata uspešnost in učinkovitost investicij, se nanašata **na nedoslednost pri izdelavi investicijske dokumentacije** (PIZ in IP), medtem ko se drugi dve točki, ki vplivata na učinkovitost projekta, nanašata na togost postopkov javnega naročanja in ne-obvladovanje znanja projektnega ravnateljevanja.

Nujno potrebno je tudi vzpostaviti program strokovnega usposabljanja za izdelovalce, presojevalce investicijske dokumentacije, v kolikor ne bo mogoče doma, se zato imenujejo kot uradni ustrezni programi v tujini.

Enako velja za usposabljanje v veščinah projektnega ravnateljevanja, ki je nujna za oblikovanje ustrezne projektne kulture, naklonjene vlaganju, več dela in znanja pri iskanju vzajemnih (medresorskih) rešitev vse bolj zapletenim problemom in izzivom, ki ga postavlja pred državno upravo sodobni svet.

## LITERATURA IN VIRI

1. Baranskaya, A. (2007). Project management in public administration of transitional countries. Najdeno 25. maja 2016 na spletnem naslovu <https://www.google.si/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Project+management+in+public+administration+of+transitional+countries>
2. Burke, R. (2003). *Project Management: Planning and Control Techniques*. Chichester: John Wiley&Sons.
3. Carroll, T. (2006). *Project Delivery in Business-as-Usual Organizations*. Gower: Aldershot.
4. Cleland, D. I. (1990). *Project Design: Strategic Design and Implementation*. Blue Ridge Summit: PA, TAB Books.
5. Cleland, D. I. (1999). *Project Management : Strategic Design and Implementation*. New York: McGraw-Hill.
6. Černe, M., Kolšek, V., Drnovšek, S., & Novakovič, A. (2006). *Pomen priprave projekta za uspešnost investicij v informacijske rešitve*. Ljubljana: IPMIT d.o.o.
7. Česen, A. (2005). Računalniška podpora v inženiring organizaciji. *Projektni forum: »S projekti do višje vrednosti«*. Otočec: Slovensko združenje za projektni management.
8. Dinsmore, P. C., & Cabanis-Brewin, J. (2010). *The AMA Handbook of Project Management*. New York: Amacom.
9. European Commission. (2008). *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Project, Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession*. B.k.: European Commission. Najdeno na spletnem naslovu [ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf)
10. Frame, J. D. (2003). *Managing Projects in Organizations: How to make the best use of Time, Techniques, and People* (3<sup>rd</sup> ed.). San Francisco: Jossey – Bass.
11. Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
12. Garton, C. & McCulloch, E. (2012). *Fundamentals of Technology Project Management* (2<sup>nd</sup> ed.). Boise: MC Press.
13. Gilb, T. (1997). *The Evolutionary PM Handbook*. Najdeno 16. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.ida.liu.se/~TDDDB02/pkval01vt/EvoBook.pdf>
14. Grit, R. (2011). *Project Management: A Practical Approach*. Honoordhoff: Noordhoff Uitgevers bv.
15. Katzenbach, J. R., & Smith, D. K. (2002). *The Discipline of Teams: A Mindbook-Work book for Delivering Small Group Performance*. New York: John Wiley & Sons.
16. Kerzner, H. (2000). *Applied Project Management – Best Practices on Implementation*. New York: Wiley.
17. Kerzner, H. (2001). *Project Management: A System Approach to Planning, Scheduling, and Controlling* (7<sup>th</sup> ed.). New York: Wiley.



18. Klein, N. (2014). *Doktrina šoka: Razmah uničevalnega kapitalizma*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
19. Kovač, J. (2008). Organizacijska kultura kot element instrumentalne razsežnosti organizacije. *Vloga kulture v združbah (organizacijah)*. Brdo pri Kranju: Društvo Slovenska akademija za management.
20. Kovač, M. (2010). *Državna uprava in upravni postopek*. Ljubljana: Zavod IRC.
21. Kranjec, M. (2012) Ja kje pa bi lahko varčevali, če ne v javnem sektorju? *Delo, Sobotna priloga*, str. 6.
22. Lavtar, R. (2008). *Državna uprava in upravni postopek*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport Republike Slovenije.
23. Lipovec, F. (1987). *Razvita teorija organizacije*. Maribor: Založba Obzorja.
24. Lock, D. (2013). *Project Management* (10<sup>th</sup> ed.). Surrey: Gower Publishing Limited.
25. McGhee, P., & McCaliney, P. (2007). *Painless Projects Management: A step-by-step guide for planning, managing and executing projects*. New Jersey: John Wiley and Sons Inc.
26. Meredith, J. R., & Mantel, S. J. (2009). *Project Management: A Managerial Approach* (7<sup>th</sup> ed.). New York: John Wiley&Sons.
27. Milosevic, D. Z. (2003). *Project Management Toolbox: Tools and Techniques for Practicing Project Manager*. New York: Wiley, Hoboken.
28. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2011a). *Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2011*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
29. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2011b). *Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2011*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
30. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2011c). *Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2011*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
31. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2012a). *Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2012*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
32. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2012b). *Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2012*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
33. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2012c). *Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2012*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
34. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2013a). *Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2013*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
35. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2013b). *Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2013*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
36. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2013c). *Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2013*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
37. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2014a). *Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2014*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
38. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2014b). *Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2014*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.

39. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2014c). *Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2014*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
40. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2015). *Proračunski priročnik 2016 - 2017 (navodila za pripravo finančnih načrtov)*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
41. Morris, P., & Pinto, J.K. (2007). *The Wiley Guide to Project Organization and Project Management Competencies*. Hoboken: John Wiles & Sons.
42. Newman, W. H., Warren, E. K., & McGill, A. R. (1987). *The Process of Management: strategy, action, results*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
43. *Obrazec 3 NRP 2016-2019*. Najdeno 27. maja 2016 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/proracun/nacrt\\_razvojnih\\_programov/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/nacrt_razvojnih_programov/)
44. Phatak, A. V. (1989). *International Dimensions of Management*. Boston: Kent Publishing.
45. Premec, D. (2002). *Projektne pisarne kot orodje za usklajevanje projektov*. Ljubljana: Projektna mreža Slovenije.
46. Project Management Institute, (2008). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*. New Town Square: Project Management Institute, Inc.
47. Računsko sodišče. (2012). *Revizijsko poročilo: Sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji*. Najdeno 27. maja 2016 spletnem naslovu [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K605DBC4C4CC3EDBEC1257A850016F478/\\$file/EUSkladi\\_SP06-11.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K605DBC4C4CC3EDBEC1257A850016F478/$file/EUSkladi_SP06-11.pdf)
48. Rozman, R., & Stare, A. (2008). *Projektne management ali Ravnateljstvo projekta*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
49. Rozman, R., & Kovač, J. (2012). *Management*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
50. Schein, E. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey – Bass Publishers.
51. Silič, M., & Wohinz B. (2001). *Metodologija vodenja projektov v državni upravi: projekti informacijske tehnologije*. Ljubljana: Center Vlade RS za informatiko.
52. Snoj, M. (2015). Slovenski etimološki slovar. Najdeno 11. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.fran.si/193/marko-snoj-slovenski-etimoloski-slovar/4224699/projekt?FilteredDictionaryIds=193&View=1&Query=projekt>
53. Stare, A. (2011). *Projektne management: Teorija in praksa*. Ljubljana: Agencija Poti, Raziskovalna in svetovalna in založniška družba.
54. Starling, G. (1996). *The Changing Environment of Business* (4<sup>th</sup>ed.). Cincinnati: South Western College Publishing.
55. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. *Uradni list RS* št. 44/2007.
56. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. *Uradni list RS* št. 54/2011.
57. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (UEM). *Uradni list RS* št. 60/2006, 54/2010 in 27/2016.

58. Wysocki, R. K., & McGary, R. (2003). *Effective Project Management: Traditional, Adaptive, Extreme*. New York: Wiley.
59. Wysocki, R. K. (2009). *Effective Project Management: traditional, agile, extreme* (5<sup>th</sup> ed.). Indianapolis: Wiley Publishing.
60. Young, T. L. (2007). *The Handbook of Project Management* (2<sup>nd</sup> ed.). London: Kogan Page.
61. Zakon o državni upravi (ZDU-1). *Uradni list RS* št. 113/05-UPB4, 48/09, 8/12, 21/12, 47/13, 12/14 in 90/14.
62. Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). *Uradni list RS* št. 102/04-UBP1, 14/05- popr. UPB1, 126/07, 108/09, 57/12, 110/13 in 19/15.
63. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017. *Uradni list RS* št. 96/15 in 46/16.
64. Zakon o javnih financah. (ZJF). *Uradni list RS* št. 11/11-UPB4, 14/13-popr. UPB4 in 101/13.
65. Žurga, G. (2004). *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.



## **PRILOGE**



## KAZALO PRILOG

Priloga 1: Seznam kratic.....	1
Priloga 2: Vprašalnik za projektne vodje/managerje ali ravnatelje projektov.....	2
Priloga 3: Faza snovanja in priprave projekta v teoriji in na primeru gradbenih investicij, ki se uvrščajo v NRP .....	4
Priloga 4: Življenjski cikel projekta v NRP in skozi dokumente po ZGO-1 in UEM.....	5
Priloga 5: Obrazec 3 iz MFERAC .....	6





## **PRILOGA 1: Seznam kratic**

DIIP	Dokument identifikacije investicijskega projekta
IP	Investicijski program
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MFERAC	enotni računalniški sistem Ministrstva za finance
MF	Ministrstvo za finance
MIZŠ	Ministrstvo za znanost in šport
MK	Ministrstvo za kulturo
MO	Ministrstvo za okolje
MVPDU-IT	Metodologija vodenja projektov v državni upravi na IT področju
MZ	Ministrstvo za zdravje
NIP	Novelacija investicijskega programa
NRP	Načrt razvojnih programov ali tretji del proračuna
PGD	Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja
PI	Poročilo o izvajanju
PIZ	Predinvesticijska zasnova
PMBOK	angl. Project Management Body of Knowledge
PMI	angl. Project Management Institute
PZI	Projekt za izvedbo
RS	Republika Slovenija
ŠI	Študija izvedbe
UEM	Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ
ZGO-1	Zakon o graditvi objektov

## **PRILOGA 2: Vprašalnik za projektne vodje/managerje ali ravnatelje projektov**

Prosim vas, da mi kot projektni manager odgovorite na sklope vprašanj, ki se nanašajo na obvladovanje gradbenih investicij v slovenski državni upravi. Namen raziskave je ugotoviti slabosti v procesu upravljanja in ravnanja s temi investicijami v fazah, ki so v državni upravi najbolj prisotne. Te faze so snovanje in priprava investicijskega projekta ter kontroliranje njegove izvedbe. Prosim tudi za vsa vaša razmišljanja in predloge v zvezi s tem. Vaši odgovori bodo obravnavani z vso skrbnostjo in zaupnostjo. Za vaše odgovore, razmišljanja in predloge se vam že vnaprej najlepše zahvaljujem.

### **Organizacijska struktura**

1. Kako delujete organizacijsko v okviru ministrstva? Je vaša direktorat/sektor/slужba umeščen kot štabna služba/projektno/matrično?
2. Koliko projektov povprečno vodite v enem letu?
3. Leta vaših delovnih izkušenj? Na tem delovnem mestu? Kompetence? Certifikati projektne vodnje, drugo?
4. Koliko članov projektne tima imate običajno na razpolago za projekt? Katere znotraj ministrstva, katere in koliko zunanjih? Kako je projektna skupina sestavljena?
5. Ali so člani projektne skupine bolj ali manj stalni? Ali je fluktuacija ljudi problem? Kakšen je vpliv na njihov izbor? Njihova znanja, veščine, motivacija?
6. Iz katere organizacijske »enote« prihajajo znotraj ministrstva?
7. Kako bi opisali projekte, za katere ste zadolženi oz. jih managirate?

### **Ravnanje z gradbenimi investicijami/projekti v fazi snovanja in priprave**

8. Kako pride pobuda za projekt do ministrstva, do vas?
9. Kako je zagotovljena uspešnost (skladnost z namenom/strategijo) investicijskega projekta?
10. Kako poteka snovanje in planiranje projekta? Kako bi ga razčlenili? kateri dokumenti pri tem nastajajo? Kdo sodeluje pri tem?
11. kateri dokumenti, metodologije, poslovniki, navodila so vam v pomoč pri tem?
12. Imate podporo informacijskega sistema za to? Katerega?
13. Ali poznate Metodologijo vodenja v državni upravi? Obstaja kakšna interna metodologija za vodenje projektov?
14. Poznavate in upoštevate Uredbo o enotni metodologiji za pripravi in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur.l. RS št. 60/06, 54/10 in 27/16)?
15. Kdo oz. ali imate vzpostavljen sistem izdelovanja in obravnave investicijskih dokumentov – Dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP), Predinvesticijska zasnova (PIZ) , Investicijski program (IP), Novelacija investicijskega programa (NIP)? Kdo jih pripravlja? kateri segment dokumentacije pokrivata z notranjimi resursi, kateri z zunanjimi? V kakšnem deležu?

16. Kdo so nominirani oziroma najpogostejši izdelovalci investicijskih dokumentov?
17. Kakšno je sodelovanje z njimi?
18. Kako se obravnava investicijske dokumente? Koliko časa traja izdelava in potrditev posameznega dokumenta?
19. Kdaj in kje opredelite tveganja? V katerem dokumentu? Ali imate kontrolni seznam tveganj? Katera so pri vas najpogostejša? Kakšna je strategija obvladovanja tveganj?
20. Ali imajo projekti znotraj skupine projektov določene svoje prioritete? Na podlagi česa?
21. Koliko časa povprečno vzame celotna faza snovanja in planiranja (v mesecih in/ali v % od celotnega časa projekta) – do sprejetja sklepa o začetku postopka javnega naročanja? Ali bi mejnik prehajanja projekta iz faze priprave v izvedbo opredelili drugače?
22. Vaše videnje planskih aktivnosti in dokumentov, izdelkov, ki nastanejo pri tem? Kateri so kritični za uspeh projekta (skladnost z namenom/strategijo)? Kateri so kritični za učinkovitost projekta (stroški, roki, kakovost)?

### **Kontroliranje gradbenih projektov**

23. Planiranje stroškov/izdatkov: Kakšen je vaš vpliv na finančna sredstva? Planiranje v proračunu skozi SAPPRA in spremljanje, planiranje in re-planiranje skozi MFERAC? Problemi pri tem? Predlogi za učinkovitejše planiranje spremljanje, kontroliranje?
24. Kateri dokumenti vam omogočajo kontroliranje projekta? Kako pogosto? Kdo ga izdelava? Kdo ga potrdi, vidi, komu se poroča? Kdo prevzame ukrepe v primeru odstopanj?

### **Nadstavba ravnanju z gradbenimi projekti**

25. Kako bi vi opredelili program projektov? In portfelj projektov?
26. Kako so spravljene dokumenti o projektu? Kako je urejen dostop do njih? Kaj se spravlja/arhivira?
27. Kako je vzpostavljena baza znanja za naslednji cikel planiranja projektov? Je morda vzpostavljena kakršnakoli oblika projektne pisarne? Je potreba po tem?
28. Ali bi lahko nekatere funkcije »arhiva podatkov« za ponovni cikel ravnanja s projekti prevzel MFERAC?
29. Kako bi opredelili projektno kulturo pri vas na ministrstvu?

## PRILOGA 3: Faza snovanja in priprave projekta v teoriji in na primeru gradbenih investicij, ki se uvrščajo v NRP

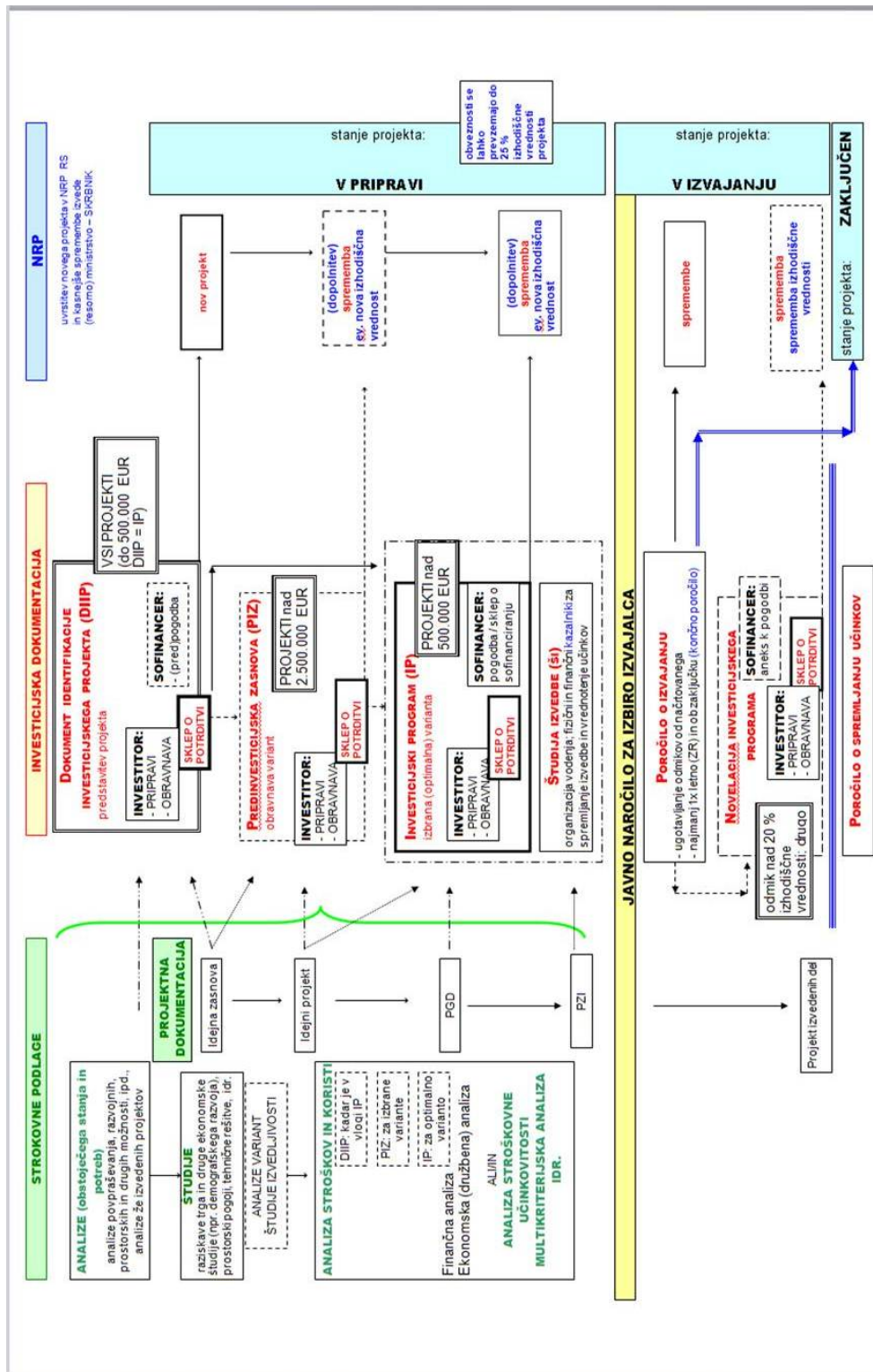
**Tabela 1: Faza snovanja in priprave projekta**

Faza življenjskega cikla	Teorija (Cleland, Frame, ..)	in praksa za investicijske projekte v DU	Pomen	Faza se izvaja pri	Dokument	
					Izdelala/pripravi	Potrudi
<b>Uspešnost</b>						
Snovanje projekta	Pobuda (s problemom/priložnostjo in predlogom rešitve)	Dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP)	Pridobitev pravega proizvajalca/učinka, ki bo združbi/družbi prinesel čim večje koristi	Naročnik	Osebe naročnika	Odgovorna oseba investitorja/ Ravnatelj družbe
	Predlog projekta (pobuda + poslovna študija: opredelitev koristi) Studija izvedljivosti (ocena stroškov, alternative, analiza stroškov in koristi) Priprava s specifikacij <b>NAROČILO PROJEKTA (priloga: pobuda + poslovna študija + študija izvedljivosti)</b>	Predinvesticijska zasnova (PIZ)/ Investicijski program (IP) Studija izvedbe (SI) Razpisna dokumentacija (ni zaje ta v UEM)				
<b>Učinkovitost</b>						
Priprava ali začetek projekta (tudi vzpostavitve)	<b>ELABORAT:</b> Členite v aktivnosti Plan virov Plan stroškov Ravnanje s tveganji Drugi plani: plan oskrbe plan obvladovanja kakovosti plan kontrole plan obvladovanja informacij	Pomudba izvajalca (ni opredelje no v UEM)	Iskanje pristopa, ki bo združbi/družbi čim hitreje in ceneje pridobila želeni proizvod/koristi + dobiček izvajalca glede na prevzeta tveganja	Zamanji izvajalce	Projektni tim izvajalca	Ravnatelj družbe izvajalca oz. pomudnikaprojekta
	<b>POGODBA</b> (priloge: plan virov, stroškov, obvladovanje tveganj, kakovosti, informacij)	Poročilo o izvajanju/ Nove lacija investicijskega programa (NIP)	Naročnik+ izvajalec pogodbenik	Ravnatelj projekta (ki ga doboči ravnatelj družbe naročnika)	Ravnatelj družbe naročnika in ravnatelj družbe izvajalca	

*Vir: Povzeto in pritrjeno po A. Stare. Projektni management. Teorija in praksa, 2011, str. 88-158 ; UEM, Ur. l. RS št. 60/06, 54/10, 27/16.*

## PRILOGA 4: Življenjski cikel projekta v NRP in skozi dokumente po ZGO-1 in UEM

Slika 1: Življenjski cikel projekta v NRP v primerjavi z zakonodajo



Vir: Ministrstvo za finance RS, Proračunski priročnik 2016-2017, 2015, str. 41.

PRILOGA 5: Obrazec 3 iz MFERAC

Slika 2: Obrazec 3 projekta kot izhaja iz informacijskega sistema MFERAC

Obrazec 3: Načrt razvojnih programov 2016-2019																			
Element NRP: PROJEKT																			
Šifra NRP:		Tip:																	
Naziv (50 znakov):		Podtip:																	
Dolg naziv:		Prednik (evd.projekt):																	
Vodja projekta:		Skupna projekto:																	
Skrbnik:		Državna pomoč:																	
Nosilec/investitor:		Stanje:																	
Vrsta:		Nosilni podprogram:																	
Program:		Teritorialna enota:																	
Datum		Oznaka sklepa		Namen in cilj:															
Dogodek																			
Potrditev DIP:																			
Potrditev PIZ:																			
Potrditev IP:																			
Začetek izvedbe:																			
Poročilo o izvajanju:																			
Novelacija IP:																			
Konec financiranja:																			
Konec povračil:																			
Opis stanja:																			
<i>EUR-tekouče cene</i>																			
IZVODIŠČNA PRILOGA	Sprejeta	Veljavna	Skupaj 2 do 8	Realizacija			Plan												
				pred 2016 2	2016 3	2016 4	2017 5	2018 6	2019 7	Po 2019 8									
	0,00	0,00	0,00																
<b>IZDATKI SKUPAJ</b>			0,00																
<b>VIRI SKUPAJ</b>			0,00																
<b>Proračunski viri skupaj</b>			0,00																
Proračunska postavka (šifra/naziv)																			
Konto (šifra K4)																			
<b>Ostali viri skupaj</b>			0,00																
Občinski proračun:			0,00																
Posredni proračunski uporabniki:			0,00																
Proračunski skladi:			0,00																
Drugi viri:			0,00																
<b>RAZLIKA VIRI - IZDATKI (presežek / primanjkljaj)</b>			0,00																

Vir: Obrazec 3 NRP 2016-2019, 2016.